visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea, in ispecie l'art. 20,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni deferitele in via pregiudiziale dal Finanzgericht di Berlino con ordinanza 19 gennaio 1973, afferma per diritto:

**L'esame delle questioni proposte non ha messo in luce alcunché atto ad inficiare la validità del regolamento del Consiglio n. 974/71, né dei regolamenti della Commissione nn. 1013/71, 1014/71 e 548/72, che stabiliscono gli importi compensativi vigenti all'epoca cui si riferiscono le questioni stesse.**

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 24 ottobre 1973.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

## CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 26 GIUGNO 1973 [1]

*Signor Presidente,*
*Signori Giudici,*

Con ordinanza 19 gennaio 1973 il Finanzgericht di Berlino ha sottoposto a questa Corte varie questioni relative alla validità di alcuni regolamenti comunitari, nella parte riguardante gli importi compensativi su importazioni di latticini dalla Bulgaria. Non espongo ora l'elenco delle questioni, che è relativamente ampio, ma rimando in proposito al verbale dell'udienza.

1 — Traduzione dal tedesco.

Per chiarezza, premetterò le seguenti considerazioni. Nei mesi di aprile e di maggio 1971 alcuni mercati monetari della Comunità erano perturbati da movimenti speculativi e da un anomalo afflusso di capitali a breve termine. In considerazione del conseguente aumento della massa monetaria, che avrebbe potuto avere pericolosi effetti inflazionistici, la Repubblica federale di Germania ed il Regno dei Paesi Bassi in data 9 maggio 1971 decidevano di far liberamente fluttuare le loro monete; ampliavano cioè il margine di oscillazione dei cambi rispetto alla parità ufficiale. Era inevitabile che, non appena il cambio effettivo si fosse discostato al di lá di un certo limite dalla parità ufficiale, tali provvedimenti determinassero difficoltà di funzionamento delle organizzazioni comuni di mercato, le quali si basavano sull'unità di conto e sulle parità ufficiali. Al cambio effettivo, gli scambi commerciali potevano infatti avvenire, nella moneta nazionale, ad un prezzo inferiore a quelli d'intervento o d'acquisto, fissati dai regolamenti comunitari con riferimento alla parità ufficiale.

Perciò il Consiglio, che aveva assunto un atteggiamento comprensivo nei confronti delle misure adottate dai tedeschi e dagli olandesi, (Cfr. Risoluzione del 9 maggio 1971, n. C 58, pag. 1) emanava, il 12 maggio 1971, il regolamento n. 974, relativo a talune misure di politica congiunturale da adottare nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini d'oscillazione delle monete di taluni Stati membri (GU 1971, n. L 106, pag. 1).

In base a questo regolamento, uno Stato membro il quale consenta, negli affari conclusi nella sua moneta, un cambio superiore all'oscillazione permessa dalla disciplina internazionale, può riscuotere per determinati prodotti e a determinate condizioni importi compensativi sulle importazioni da Stati membri o da paesi terzi. Ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 974 questo sistema va applicato ai «prodotti per i quali sono previste misure d'intervento nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato agricolo» ed ai prodotti, il cui prezzo dipende da quello dei prodotti di cui sopra e che sono soggetti ad un'organizzazione comune di mercato ovvero ad una disciplina specifica a norma dell'art. 235 del trattato. Nell'art. 2 — su cui ritorneremo — viene stabilito il metodo di calcolo degli importi compensativi. L'art. 6 infine prescrive che le disposizioni di attuazione del regolamento, «che potrebbero comportare altre deroghe ai regolamenti relativi alla politica agricola comune», vengano emanate seguendo il cosiddetto procedimento «del comitato di gestione».

Ciò è stato fatto anzitutto coi regolamenti n. 1013 (GU 1971, n. L 110) e n. 1014 (GU 1971, n. 110), entrambi emanati dalla Commissione in data 17 maggio 1971. Il primo dei citati regolamenti contiene alcune disposizioni tecniche, con particolare riguardo alla fissazione del corso a contanti rispetto al dollaro. Il regolamento n. 1014 elencava, negli allegati, gli importi compensativi per i singoli prodotti in esame. Questo regolamento subiva continue modifiche, fra l'altro quella introdotta dal regolamento della Commissione 16 marzo 1972 n. 548 (GU 1972, n. L 66). Quest'ultimo, che riguarda più da vicino i fatti presi in esame nella causa principale, nell'allegato V, parte A, fissava — per le voce doganale ex 04.04, «Formaggi e latticini, esclusi i formaggi grana padano e parmigiano reggiano», cioè per prodotti sottoposti all'organizzazione comune del mercato lattiero-caseario (istituita con regolamento del Consiglio n. 804/68 (GU 1968, n. L 148)) — un importo compensativo di base di 45,50 DM il quintale netto, da applicare alle importazioni da paesi terzi.

Tale importo compensativo veniva effettivamente applicato (insieme con il prelievo e con l'imposta sugli scambi), allorché la ditta Balkan-Import-Export, attrice nella causa principale, faceva sdoganare (in data 24 marzo 1972) una partita di formaggio pecorino bulgaro, fornitole in base ad un contratto stipulato

in DM, il 3 novembre 1971, con l'ente statale bulgaro per il commercio estero Rodopaimpex.

La ditta Balkan-Import-Export, non ritenendo lecita la riscossione dell'importo compensativo, adiva il Finanzgericht di Berlino, instaurando il procedimento dal quale è nata la presente domanda di pronunzia pregiudiziale. L'attrice, a prescindere da asserite violazioni del diritto tedesco che ora non interessano, assumeva che a torto il regolamento del Consiglio n. 974 si basava sull'art. 103 del trattato CEE, contenente la normativa sui provvedimenti di politica congiunturale. Secondo l'attrice, il regolamento avrebbe potuto al massimo essere emanato nell'ambito delle disposizioni speciali per il settore agricolo, ma in tal caso si sarebbe dovuto sentire il Parlamento europeo, il che non era stato fatto. Qualora tuttavia — proseguiva l'attrice — si fosse ritenuto applicabile l'art. 103 del trattato CEE si sarebbe dovuto però tener conto del fatto che detto articolo non autorizza l'emanazione di *regolamenti*. Di più tale articolo avrebbe consentito solo provvedimenti d'interesse comune, fra i quali non si poteva annoverare il regolamento n. 974, che istituiva un sistema di compensazione soltanto per determinati prodotti agricoli. Inoltre veniva argomentato che il regolamento n. 974 violava il principio della proporzionalità, perché eliminava l'effetto di rivalutazione solo nei confronti del dollaro, non anche nei confronti delle altre monete di paesi terzi e pertanto — per le importazioni dalla Bulgaria — rendeva possibile la riscossione di importi compensativi troppo elevati.

Da ultimo l'attrice — a prescindere dalla critica secondo cui non era chiaro come si fosse giunti al tasso applicato all'importazione da lei effettuata — sosteneva altresì che, in ogni caso, la riscossione di importi compensativi non era più lecita alla data del 24 marzo 1972, in quanto nella conferenza monetaria tenutasi a Washington il 18 dicembre 1971 era stato deciso di adottare corsi medi e nuovi margini di oscillazione.

Questa tesi è stata ritenuta non infondata dal Finanzgericht, il quale ha sospeso il procedimento in sede nazionale, ed ha chiesto alle Corte una pronunzia pregiudiziale sulla validità del regolamento n. 974 e delle relative norme d'attuazione.

Vediamo ora come vadano risolte tali questioni.

1. Affronterò anzitutto il problema del se il Consiglio potesse fondare il regolamento n. 974/71 sull'art. 103, n. 2, del trattato CEE.

L'attrice, come già si è detto, lo nega energicamente, ed a sostegno della sua tesi svolge le seguenti considerazioni. Essa ricorda in primo luogo che il provvedimento del Consiglio aveva lo scopo di ovviare alle conseguenze derivanti dalla decisione di alcuni Stati di lasciare fluttuare liberamente la propria moneta. Ora, poiché una siffatta decisione non era autorizzata dal trattato, anche le relative misure comunitarie «di fiancheggiamento» dovrebbero esser considerate illegittime. In ogni caso, non si può sostenere che l'art. 103 del trattato CEE autorizzi provvedimenti di politica monetaria. L'attrice sostiene poi che il regolamento n. 974 non è una misura di politica congiunturale, bensì, essendo diretto a garantire il sistema dell'intervento nel settore agricolo, è un provvedimento di politica agricola. In proposito, però, vanno applicate le speciali norme sulla competenza vigenti per il settore agricolo: in particolare, secondo l'art. 43 del trattato, dev'essere sentito il Parlamento europeo.

Inoltre — sottolinea l'attrice — l'art. 103 del trattato CEE non costituisce una clausola di salvaguardia che permetta di derogare ai principi del trattato e di mettere in pericolo gli scopi del medesimo. D'altra parte, l'art. 103 autorizza soltanto provvedimenti d'interesse comune. Questo presupposto manca tuttavia anche nel caso del regolamento n. 974, il quale tende solo a tutelare gli interessi di persone che producono o distribuiscono le merci in esso contemplate. Infine, sostiene ancora l'attrice, in nessun caso è possibile, ai sensi dell'art. 103 del trattato CEE, l'emanazione di un regolamento.

Esaminiamo ora quale sia il peso da dare a questi vari argomenti.

a) Dapprima vediamo se fosse lecita la libera fluttuazione dei cambi, fenomeno sul quale viene ad innestarsi il regolamento n. 974, che la dà per scontata ed ha il preciso scopo di compensarne gli effetti nel settore agricolo.

In proposito non ritengo siano necessarie lunghe dissertazioni. Quando l'attrice afferma al riguardo che l'art. 107 del trattato CEE presuppone parità valutarie fisse fra gli Stati membri ed esclude la fluttuazione anche nei confronti di stati terzi, è facile dimostrare che non possiamo accettare questa tesi, né del resto l'altra secondo cui la fluttuazione delle monete sarebbe contraria al comune interesse e agli scopi dell'art. 104.

Anzitutto bisogna riconoscere, in questo contesto, che la politica monetaria e quindi l'intera gamma degli strumenti di tale politica sono rimaste di competenza degli Stati membri. Stando così le cose, non è possibile sottrarre a questi una parte di tale competenza — per intenderci, la fluttuazione dei cambi — lasciando loro d'altra parte la responsabilità politica in questo campo. Per quanto riguarda l'art. 107 del trattato CEE, esso contiene solo l'impegno degli Stati membri a considerare la politica dei cambi come una questione di comune interesse; il contenuto di tale politica non viene però precisato, in particolare non è vietata la fluttuazione dei cambi.

Pertanto, sebbene l'art. 107, n. 2, non abbia altro oggetto che la variazione dei cambi, non si può far riferimento a questa norma per concludere che le competenze degli Stati membri in materia di politica monetaria sono limitate.

Se si tiene inoltre presente la formulazione dell'art. 104, non si vede in che modo la fluttuazione dei cambi possa essere in contrasto con gli scopi che si prefigge tale disposizione. Del pari — come la Commissione ha dimostrato — non si può sostenere che la politica agricola comune, creata dall'art. 43 del trattato, abbia imposto un sistema di cambi fissi. Certo, nell'emanare il regolamento n. 129 «sul valore dell'unità di conto e sul cambio da applicare nel settore della politica agricola comune» (GU 1962, pag. 2553) si è partiti chiaramente da un sistema di cambi fissi. Che non si tendesse però a rendere stabile tale sistema risulta non solo dalla constatazione che, altrimenti, sarebbero state adottate misure di politica monetaria di più ampia portata, ma anche dallo stesso regolamento n. 129, il cui art. 3 prevede, per il caso di pratiche monetarie eccezionali (autorizzazione di oscillazioni del valore della moneta entro un margine più ampio di quello stabilito, cambi fluttuanti o multipli), la possibilità di deroghe al regolamento medesimo.

Infine, la Commissione ha pure dimostrato in modo convincente che il sistema delle parità fisse dei cambi non può prevalere su accordi internazionali (e precisamente sulla complessa normativa dell'accordo sul Fondo monetario internazionale) e sull'art. 234 del trattato CEE. Essa ha messo in luce altresì che non è sostenibile la tesi secondo cui sarebbe mancato un'interesse comune alla fluttuazione dei cambi. In effetti, basta tener presente lo stadio d'integrazione raggiunto per capire che l'alterazione dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti e della stabilità dei prezzi in uno Stato membro, in conseguenza del libero afflusso di mezzi valutari, può avere ripercussioni negative anche in altri Stati membri. Le relative misure di difesa rispondono pertanto senz'altro al comune interesse degli Stati membri.

Quanto al punto di partenza del regolamento n. 974 (libertà di fluttuazione dei cambi), non è quindi giustificata alcuna critica, dalla quale si possano trarre illazioni circa la validità del provvedimento comunitario destinato ad ovviare agli effetti della fluttuazione stessa.

b) Veniamo poi al fondamento giuridico del regolamento impugnato, e vediamo se fosse esatto richiamare in proposito l'art. 103 del trattato CEE.

Quest'articolo dispone, come è noto, quanto segue:

«1. Gli Stati membri considerano la loro politica di congiuntura come una questione di interesse comune . . .

2. Senza pregiudizio delle altre procedure previste dal presente trattato, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere all'unanimità in merito alle misure adatte alla situazione.

3. Il Consiglio con deliberazione a maggioranza qualificata, su proposta delle Commissione, stabilisce ove occorra le direttive necessarie in ordine alle modalità di esecuzione delle misure decise a termini del paragrafo 2».

Da questa citazione risulta chiaramente che il fulcro della norma è la nozione di «politica congiunturale» e che va inoltre accertato che cosa s'intenda con l'espressione «senza pregiudizio delle altre procedure previste dal presente trattato».

Per quanto concerne la nozione di «politica congiunturale» dobbiamo subito riconoscere ch'essa non viene meglio definita nel trattato stesso. — Come hanno già fatto il governo federale, il Consiglio e la Commissione, ci si dovrà pertanto riferire a quanto viene generalmente ammesso e supporre che ciò sia valido anche nell'ambito del trattato. Partendo da questi concetti generalmente riconosciuti si può parlare di «politica congiunturale» — secondo il parere della Commissione — quando il processo economico nel suo complesso viene orientato tenendo presenti certi fini da raggiungere a breve termine e fra i quali possono essere annoverati anche i fini della politica economica generale — prezzi stabili, alto livello di occupazione, equilibrio della bilancia dei pagamenti, sviluppo economico ottimale. Rientrano nella politica congiunturale tutti i provvedimenti statali che tendono ad evitare o contenere fluttuazioni congiunturali.

A ciò corrispondono, in sostanza, le definizioni proposte dal governo federale e dal Consiglio, il quale ultimo ha pure aggiunto che si tratta di misure dirette ad evitare discostamenti, specialmente dei prezzi e delle retribuzioni, da un piano di sviluppo economico a lungo termine.

Fatto essenziale è pertanto che la politica congiunturale, proprio perché è da vedersi come componente della politica economica generale, può abbracciare *tutti* i settori economici. Da questo punto di vista non c'è nessun motivo — contrariamente a quanto sostenuto dall'attrice — di escludere da questo campo misure di *politica monetaria.*

È inoltre indiscutibile, procedendo da quanto già assodato, che il regolamento del Consiglio in esame ha scopi di *politica congiunturale:* il provvedimento statale di liberazione dei cambi appartiene certamente, infatti, al settore della politica congiunturale, e d'altra parte, la finalità del regolamento n. 974 è chiaramente quella di offrire una garanzia comunitaria, cioè di operare nella stessa direzione. Per di più, senza il sistema di compensazione creato dal Consiglio, i mercati agricoli degli Stati membri interessati sarebbero stati sommersi da prodotti importati a basso prezzo e, data l'inadeguatezza delle restituzioni, si sarebbe determinato un notevole disagio sul mercato interno. Tale situazione avrebbe implicato non solo la dilatazione dell'intervento e quindi notevoli spese (oppure addirittura l'impossibilità d'intervenire), ma altresì il crollo dei prezzi e la diminuzione dei redditi degli agricoltori, con riflessi negativi su tutta l'economia.

Poiché, tuttavia, le misure adottate riguardavano principalmente il settore agricolo, e considerato che nell'art. 103, l'espressione «senza pregiudizio» introduce un riferimento ad «altre procedure previste dal presente trattato», prima di giustificare l'applicazione dell'art. 103 nella presente controversia si deve accertare se con detta formula si volesse effettivamente mettere in rilievo (come sostiene l'attrice, richiamandosi all'art. 38, n. 2, del trattato CEE) che l'art. 103 era solo una norma *sussidiaria* e che nel settore agricolo dovevano quindi prevalere le speciali disposizioni procedurali ad esso proprie.

In tale contesto hanno certamente ragione Consiglio e Commissione quando sottolineano che l'espressione «senza pregiudizio» non è del tutto chiara. In effetti essa potrebbe benissimo significare che l'art. 103 può essere applicato pure se altre disposizioni del trattato offrono anch'esse una soluzione (essa rifletterebbe pertanto — come ha detto la Commissione — non già un «principio di sussidiarietà», bensì un «principio di cumulatività»). Le due istituzioni hanno ancora ragione quando pongono l'accento sulla necessità, in una tale situazione, di tentare un'interpretazione teleologica della norma. In quest'ordine di idee, non si può assolutamente prescindere dalla considerazione che le misure di politica congiunturale hanno portata molto *ampia*. Stando così le cose, è impensabile che l'art. 103 possa essere interpretato nel senso che raramente le misure di politica congiunturale trovano il loro fondamento esclusivo in questa disposizione, e che invece spesso si deve tener pure conto di altre disposizioni procedurali (ad esempio, nel settore agricolo, di quelle che prescrivono la consultazione del Parlamento europeo). In effetti, un procedimento così complicato e macchinoso non è ammissibile se si tiene conto dell'interesse alla tempestività dei provvedimenti di politica congiunturale. In linea di principio, si deve pertanto ritenere che l'art. 103 può essere applicato indipendentemente da altre norme procedurali e in concorrenza con le stesse, in base al semblice presupposto dell'esistenza di uno scopo di politica congiunturale. Quest'opinione non può essere fra l'altro contraddetta rifacendosi all'art. 38, n. 2, del trattato CEE, secondo il quale le norme per l'instaurazione del mercato comune vanno applicate ai prodotti agricoli, salvo contrarie disposizioni degli articoli da 39 a 46 inclusi. A ben vedere, questa riserva non vale per l'art. 103, il quale in realtà non rientra fra le norme «per l'instaurazione del mercato comune», e riguarda invece la politica congiunturale nelle successive fasi di sviluppo di tale mercato. Inoltre la Commissione ha giustamente rilevato che gli artt. 39-46 non contengono alcuna disposizione che escluda l'applicazione dell'art. 103. Di conseguenza — per giungere ad una prima conclusione — il fatto che non siano state prese in considerazione le disposizioni comunitarie in materia agricola non incide sulla validità del regolamento n. 974.

Al tempo stesso, è chiaro che il richiamo dell'attrice all'art. 19 del regolamento n. 804/68 (norma di cui a suo avviso si sarebbe dovuto tener conto, nell'ambito dell'organizzazione del mercato dei latticini, nell'istituire il sistema degli importi compensativi) non è pertinente e questo a prescindere dal fatto che, a norma del predetto articolo, il Consiglio avrebbe potuto provvedere anche senza sentire il Parlamento).

Altrettanto chiaramente inconferente appare ora il richiamo al regolamento del Consiglio n. 653/68, relativo alle condizioni di modifica del valore dell'unità di conto utilizzata nella politica agricola comune. Prescindendo da tutte le considerazione già esposte, tale richiamo è inutile per il semplice motivo che i provvedimenti di salvaguardia di natura politico-monetaria contemplati nel citato regolamento appaiono — come ha dimostrato la Commissione — inidonei a risolvere i problemi della fluttuazione dei cambi.

c) Con ciò tuttavia — tenuto conto delle obiezioni sollevate dall'attrice — l'esame dell'art. 103 non è ancora concluso. È invece ancora necessario accertare se il regolamento del Consiglio n. 974 sia stato emanato nell'*interesse comune* come richiede l'art. 103. E vanno pure affrontate le questioni del se ciò non costituisca una deroga a disposizioni generali del trattato, se l'art. 103 possa essere applicato come una clausola di salvaguardia, e se esso contempli o meno l'emanazione di provvedimenti comunitari nella forma di regolamenti.

Circa questi problemi si possono fare, a mio parere, le seguenti osservazioni.

Per quanto riguarda l'*interesse comune*, penso che dalle precedenti considerazioni risulti chiara l'esistenza di un tale interesse all'emanazione del regolamento

n. 974. È esatto invero che con questo testo veniva creato un sistema di tributi per favorire i prodotti agricoli, anzi neppure tutti i prodotti agricoli. Tuttavia, a parte la considerazione che l'esistenza dell'"interesse comune ai sensi dell'art. 103 non è subordinata al fatto che i provvedimenti da adottare riguardino l'intero sistema economico, non si possono trascurare gli effetti che col regolamento s'intendevano ottenere in altri settori economici. Inoltre esisteva sicuramente — e ciò è pure rilevante nella fattispecie — un interesse degli Stati membri diversi da quelli direttamente autorizzati a che venissero adottati i provvedimenti di cui trattasi, onde evitare ripercussioni della fluttuazione nell'economia di questi altri Stati membri. Basta infatti rendersi conto del fatto che, senza il sistema di compensazione, si sarebbe verificato un aumento delle esportazioni, ad esempio dalla Francia e dall'Italia, con la conseguenza di un indesiderato aumento dei prezzi in questi Stati.

Per quanto riguarda poi la tesi dell'attrice secondo cui gli importi compensativi sulle importazioni da paesi terzi vanno considerati tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali e, come tali, proibiti dall' art. 19 del regolamento n. 804/68, è sufficiente ricordare, insieme con la Commissione, che detto articolo costituisce una delle norme di diritto comunitario *secondario*, contemplate dall'art. 43 del trattato. Da ciò che è stato esposto in merito ai rapporti fra l'art. 103 e le disposizioni del trattato in materia agricola risulta chiaro che una disposizione del genere non può avere la prevalenza nei confronti di provvedimenti di politica congiunturale, essi pure di grado secondario, fondati sull'art. 103. Va inoltre osservato, in generale, che l'emanazione di provvedimenti di politica congiunturale può senza dubbio rendere necessarie, in considerazione dello scopo da raggiungere, certe deroghe alle norme del diritto comunitario, come ad esempio — il che ora non è direttamente in discussione, ma è tuttavia rilevante a causa dell'interdipendenza dei provvedimenti — certe limitazioni del commercio intracomunitario di prodotti agricoli. (Questo punto sarà ulteriormente approfondito in altro contesto).

Quanto ai rapporti tra l'art. 103 e l'art. 226 del trattato CEE (clausola generale di salvaguardia, non più valida dalla fine del periodo transitorio), si deve ancora osservare che è sicuramente esclusa la possibilità di applicare l'art. 103 in sostituzione dell'art. 226. Il problema non si pone tuttavia nel presente caso, nel quale manifestamente ricorrevano gli speciali presupposti d'applicazione dell'art. 103 (provvedimenti d'interesse comune adottati per motivi di politica congiunturale), che sono diversi da quelli richiesti dall' art. 226. Di conseguenza, anche se si è determinato un certo effetto protettivo nei riguardi di taluni gruppi economici, non si può certamente parlare di una inammissibile trasformazione dell'art. 103 in una clausola di salvaguardia sostitutiva dell'art. 226.

Rimane dunque da trattare solo l'eccezione secondo cui l'art. 103 del trattato CEE autorizzerebbe, in materia di politica congiunturale, un semplice coordinamento nell'ambito della Comunità e pertanto, in base a questa norma, non sarebbe assolutamente possibile emanare un *regolamento* comunitario. In proposito bisogna ammettere che la politica congiunturale, proprio perché l'art. 103, n. 1, impone agli Stati membri alcuni obblighi di coordinamento, è senza dubbio di competenza degli Stati stessi. Dall' art. 103, n. 2, risulta però in modo altrettanto chiaro che, nella stessa materia, esiste pure una competenza della Comunità. Per quanto riguarda *il modo* d'esercizio di questa competenza, non si può certo ignorare che la versione tedesca usa qui i termini «decidere» e «decisioni». Questi, tuttavia, non vanno necessariamente intesi (come si desume anche dall'art. 28) nel significato tecnico di cui all'art. 189 del trattato CEE. Per l'art. 103, ciò è dimostrato in primo luogo dalla terminologia usata nelle altre versioni linguistiche, le quali parlano in generale di «misure» («mesures», «maatre-

gelen», «measures») ed includono pertanto ogni tipo di atti di diritto comunitario. Inoltre, si può far riferimento alla complessità dei fini perseguiti dall'art. 103 ed alla necessità di una interpretazione che sia adeguata all'attuale fase dell'integrazione e garantisca l'efficacia della suddetta norma. Infine, contrariamente a quanto sostiene l'attrice, nessun argomento valido si può desumere dall' art. 103, n. 3, cioè dalla circostanza che in esso si parla soltanto di *direttive* per l'attuazione delle misure adottate a norma del n. 2. In effetti va tenuto presente che per le direttive è prevista una forma di deliberazione meno impegnativa (maggioranza qualificata). Si deve quindi senz'altro ritenere che non viene affatto esclusa la possibilità di adottare *all'unanimità* anche dei regolamenti. Va inoltre fatto riferimento all'espressione «ove occorra», dalla quale il governo federale giustamente argomenta che l'emanazione di direttive è prevista solo in determinate circostanze, ma ciò non vieta, qualora se ne presenti la necessità e ricorrano i presupposti di cui al n. 2, che le norme d'attuazione vengano emanate sotto forma di regolamenti. In base alle precedenti considerazioni, non vi è nulla da eccepire se il Consiglio, per emanare le disposizioni di cui ora si discute, ha scelto la forma del *regolamento*.

Poiché — come s'è visto — il Consiglio avrebbe potuto emanare anche regolamenti d'attuazione, nulla si può d'altronde obiettare quanto al fatto che, valendosi della norma generale di cui all'art. 155, esso ha autorizzato la Commissione ad emanare regolamenti per l'attuazione del sistema d'importi compensativi che era stato istituito.

In relazione alla prima serie di problemi posti dall'ordinanza di rinvio, tutto ciò permette di concludere che la validità del regolamento n. 974/71, e dei relativi regolamenti d'attuazione emanati dalla Commissione, non può essere contestata con l'affermazione che gli organi della Comunità non potevano fondarsi sull' art. 103 del trattato CEE.

2. Affrontiamo ora il problema del se la validità del sistema di compensazione possa essere messa in dubbio per il fatto che, in generale, cioè indipendentemente dalla provenienza della merce e dalle clausole contrattuali (e perciò anche per le importazioni dalla Bulgaria), tale sistema è fondato sul rapporto fra DM e dollaro.

A questo punto si deve prima di tutto far riferimento all'art. 2 del regolamento n. 974, che recita:

«Per i prodotti per i quali sono previste misure d'intervento gli importi di compensazione sono pari agli importi ottenuti applicando ai prezzi la percentuale rappresentante il divario tra:

— la parità della moneta nazionale dello Stato membro considerato, dichiarata al Fondo monetario internazionale e riconosciuta da quest'ultimo;

e

— la media aritmetica dei tassi di cambio in contanti, rilevati durante un periodo da determinare tra detta moneta e il dollaro degli Stati Uniti d'America».

Per i prodotti il cui prezzo è collegato a quello di altri prodotti per i quali, nell' ambito dell'organizzazione comunitaria del mercato agricolo, sono previste misure d'intervento, l'art. 2, n. 2, dispone che «gli importi di compensazione sono pari all'incidenza, sui prezzi del prodotto in questione, dell'applicazione dell'importo di compensazione ai prezzi del prodotto previsto al n. 1, da cui dipendono».

Nel caso di una moneta come il Lewa bulgaro, che a quanto pare non segue il dollaro ed il cui corso nei confronti del DM è rimasto in sostanza piuttosto costante, questo metodo ha condotto chiaramente a tassi di compensazione troppo elevati, cioè ad importi compensativi d'incidenza superiore a quella dei provvedimenti valutari. A parere dell'attrice, non è stato pertanto rispettato il principio della proporzionalità cui si fa riferimento nel preambolo dello stesso regolamento n. 974. Inoltre, si potrebbe parlare anche di violazione dell'art. 39, n. 1, let-

tera e), del trattato CEE (rifornimento dei consumatori a prezzi adeguati), di violazione del divieto di discriminazione di cui all'art. 40 e di violazione dell'art. 110, che prescrive una politica commerciale orientata in senso liberistico.

L'attrice sostiene che tali violazioni avrebbero potuto essere evitate se si fosse cercato di stabilire un importo compensativo specifico nei confronti di tutti i partners commerciali importanti; se, sull'esempio della disciplina dei prelievi (considerazione delle più favorevoli possibilità di approvvigionamento sul mercato mondiale), si fosse tenuto conto dei paesi dai quali certi prodotti vengono importati, oppure se, almeno, si fossero prese le mosse da una media ponderata (da determinarsi secondo il volume degli scambi) di tutte le valute, dei paesi terzi, in relazione al DM.

In tale contesto dobbiamo chiederci se tali prospettabili soluzioni potessero venir attuate senza soverchie difficoltà e se nel fatto che non siano state prese in considerazione si possa ravvisare un abuso di potere.

Nell'ambito di questa difficile ricerca dobbiamo anzitutto concordare con la Commissione, quando essa afferma che la determinazione della situazione monetaria e del suo vario sviluppo in una pluralità di Stati avrebbe comportato grosse difficoltà, e che la fissazione di differenti importi compensativi per una vasta gamma di materie prime e di prodotti lavorati avrebbe notevolmente complicato il sistema di compensazione. Già il sistema vigente ha reso necessaria la preparazione di tabelle tariffarie eccezionalmente ampie, ed è perciò comprensibile l'affermazione della Commissione secondo cui, applicando i metodi ritenuti giusti dall' attrice, si sarebbe determinato un eccessivo appesantimento dell'attività amministrativa. Non solo c'è d'aggiungere che la conseguente intricatezza e instabilità del sistema di compensazione avrebbe ostacolato il commercio, ma non bisogna neppure dimenticare che la normativa differenziata auspicata dall'attrice avrebbe favorito tentativi di elusione e manovre fraudolente.

Ciò si sarebbe potuto impedire soltanto con un sistema di certificati d'origine e di controlli tanto dei contratti d'importazione quanto dei movimenti delle merci, ma ne sarebbe risultato un considerevole impegno amministrativo — stavolta sul piano nazionale — oltre che ostacoli e ritardi negli scambi commerciali. A mio parere, non si può non tener conto di queste considerazioni quando si tratta di pronunciarsi in merito a complicate misure di protezione esterna nel settore valutario; misure che all'atto della loro emanazione erano senz'altro intese come di breve durata e riguardo alle quali il legislatore ha ovviamente un largo potere discrezionale.

Analoghe riflessioni, che inducono a dubitare della fondatezza della tesi dell'attrice, valgono anche rispetto all'altra possibile soluzione, ossia quanto al se, nel sistema di compensazione, non si dovesse prendere in considerazione la media ponderata delle fluttuazioni di tutte le monete dei paesi terzi. Senza dubbio gli accertamenti necessari, tenuto conto delle correnti commerciali dei singoli prodotti e delle loro variazioni, sarebbero stati piuttosto problematici e complicati. A ciò aggiungasi la considerazione, non priva di peso, che prelievi calcolati in tal modo non avrebbero offerto adeguata protezione contro importazioni sulla base del dollaro ed avrebbero condotto in molti casi ad insufficienti restituzioni (corrispettivo dei prelievi). Se si considera poi che, all'atto dell'introduzione della normativa in questione, la maggior parte dei contratti relativi a prodotti agricoli era stipulata in dollari, e che il dollaro era a suo tempo il punto di riferimento stabile del sistema monetario internazionale, cui generalmente si ricollegavano altre valute liberamente convertibili, sarà difficile (tanto più che alle affermazioni della Commissione l'attrice non ha opposto dati sostanziali) convincersi che il sistema creato dall'art. 2 del regolamento n. 974 debba essere ritenuto illegittimo per violazione del principio della proporzionalità.

Lo stesso vale, diciamolo subito, per i richiami dell'attrice agli artt. 40, 39 e 110 del trattato CEE.

Quanto al divieto di discriminazione di cui all'art. 40, non posso fare a meno di pensare che l'attrice prenda le mosse da un confronto errato, cioè quello fra la situazione dei produttori e la situazione degli importatori. Comunque, allorché essa sostiene che singoli prodotti vengono discriminati mediante importi compensativi troppo elevati, le si può giustamente opporre che detti importi sono stati calcolati secondo criteri unitari e che, inoltre, della facoltà concessa dal regolamento n. 974 si sono valsi — come si poteva prevedere all'atto dell'emanazione dello stesso — tutti gli Stati membri interessati. Non si può quindi parlare di violazione dell'art. 40 del trattato CEE.

Quando l'attrice si richiama agli scopi dell'art. 39 e fa valere l'argomento secondo cui, nel sistema di compensazione, non ci si sarebbe curati di provvedere al contenimento dei prezzi al consumo e si sarebbe invece posto l'accento in maniera eccessiva sulla protezione dell'agricoltura (trascurando tra l'altro i vantaggi derivanti dalla rivalutazione del DM), possiamo ribattere quanto segue: i vantaggi della rivalutazione del marco si sono avuti tutt'al più per i beni d'investimento; essi, come giustamente osserva la Commissione, non devono essere sopravvalutati. Inoltre, era certamente difficile quantificarli e tenerne conto in relazione ai singoli prodotti. Non si può pertanto criticare il fatto che nel sistema di compensazione non se ne ria tenuto conto. Poiché d'altra parte — come già detto — nell'ambito di tale sistema non si potevano fare classificazioni secondo i paesi di provenienza, mentre sembrava sufficiente la protezione offerta in relazione alla sola valuta principale, cioè il dollaro, e poiché l'art. 39 non parla dei «più bassi prezzi» al consumo, bensì di prezzi «ragionevoli», e non richiede dunque che vengano presi in considerazione soltanto gli interessi dei consumatori, non si può concludere (pur tenendo conto del necessario contemperamento dei vari scopi di cui all'art. 39) che il sistema di compensazione sia illegittimo.

Analoga conclusione dal punto di vista dell'art. 110 del trattato CEE: questa norma enuncia, è vero, lo scopo della liberalizzazione degli scambi; essa non contiene però precisi criteri, ma lascia invece sotto ogni aspetto un largo margine di discrezionalità.

Se si tiene presente quanto ho già osservato circa l'impossibilità pratica di una differenziazione nell'ambito del sistema di compensazione e se si riflette che, ai sensi dell'art. 39, non solo era necessaria la compensazione, ma sarebbero stati ammissibili addirittura dei contingentamenti, è difficile ammettere che il potere discrezionale non sia stato correttamente esercitato.

Neppure le considerazioni svolte in merito alla seconda serie di problemi portano quindi a ritenere illegittimo il regolamento n. 974/71 in quanto impostato sul rapporto DM/dollaro.

3. Il Finanzgericht di Berlino solleva poi la questione del se, alla data del 24 marzo 1972, in cui vennero effettuate le importazioni di cui si tratta nella causa principale, fosse lecito a norma del diritto comunitario riscuotere ancora importi compensativi su prodotti importati da paesi terzi. L'attrice nega anche questo, richiamandosi alla conferenza di Washington del 18 dicembre 1971, in cui fu decisa una riforma dei cambi e fu creato un nuovo sistema di parità con interventi ufficiali entro un margine di oscillazione prefissato. Evidentemente essa ritiene che si siano in tal modo verificate le condizioni di cui all'art. 8 del regolamento n. 974 che recita: «Esso (il regolamento n. 974) cessa di essere applicabile a decorrere dal momento in cui tutti gli Stati membri interessati applicano nuovamente la regolamentazione internazionale relativa ai margini di fluttuazione dei tassi di cambio intorno alla parità ufficiale».

Per capire se questa valutazione corrisponda alla realtà dei fatti, bisogna ricor-

dare che il sistema di compensazione aveva dovuto tener conto sia della decisione, adottata dagli Stati Uniti il 15 agosto 1971, di rendere inconvertibile il dollaro rispetto all'oro, sia della fluttuazione delle monete dell'unione economica belgo-lussemburghese, decisa il 23 agosto 1971.

Occorre inoltre chiarire quale fosse l'oggetto della citata conferenza di Washington. Come abbiamo sentito durante il procedimento, a Washington, il 18 dicembre 1971, furono introdotte nuove parità fisse nella forma di corsi indicativi rispetto al dollaro. In quell'occasione fu scelto per il DM un corso che superava il margine d'oscillazione fissato in sede internazionale. Inoltre, in deroga alle norme internazionali fino ad allora vigenti, fu adottato un margine di oscillazione rispetto al dollaro del 2,25 % in più o in meno del corso indicativo. Le menzionate decisioni furono prese in modo informale e rese note con un semplice comunicato-stampa sulla riunione dei ministri del gruppo dei Dieci. La notifica a norma dell'accordo relativo al Fondo monetario internazionale non fu effettuata. La svalutazione ufficiale del dollaro, cioè la notifica del nuovo corso del dollaro come parità ufficiale, ebbe luogo solo l'8 maggio 1972. Si deve d'altra parte tener presente che le parità ufficiali diverse dai corsi indicativi ed i più ristretti margini di oscillazione contemplati dalle norme internazionali continuavano ad avere rilevanza nel sistema dei prezzi del mercato agricolo; i prezzi agricoli venivano espressi in unità di conto e la disciplina valutaria di cui al regolamento n. 129/62 era interamente fondata sulle parità ufficiali. Queste costituivano quindi il presupposto necessario per il normale funzionamento del mercato comune agricolo. Stando così le cose, e considerato inoltre che l'art. 1 del regolamento n. 974 esige espressamente, come presupposto dell'applicazione del medesimo, che uno degli Stati membri autorizzi nel commercio un tasso di cambio della propria moneta eccedente i margini di oscillazione fissati in sede internazionale, non si può certo dire che gli avvenimenti di Washington abbiano costituito i presupposti di cui all'art. 8 del regolamento n. 974. Poiché inoltre, come dimostrarono gli sviluppi a partire dall'estate 1972, la situazione monetaria era ancora incerta e ci si attendeva, a breve scadenza, la fissazione di nuove parità, non si può neppure far carico agli organi comunitari di non aver pensato a modificare, in base agli elementi stabiliti a Washington, l'intero ordinamento del mercato agricolo, e di aver invece mantenuto il sistema di compensazione nella sua forma originaria fino alla notifica della svalutazione del dollaro.

Per quanto riguarda la seconda questione sottoposta alla Corte dal Finanzgericht di Berlino si deve concludere, seguendo la proposta unanime del Consiglio, della Commissione e del governo federale, che sulla validità del regolamento n. 974 non ha influito né il decorso del tempo, né ciò che è accaduto in campo monetario successivamente alla sua emanazione.

4. Il successivo problema cui ora ci volgiamo consiste, nella sua prima parte, nello stabilire in base a quali fattori si dovessero fissare gli importi compensativi da applicare alle importazioni di formaggio a norma dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 974. A tal fine, bisogna anzitutto ricordare il contenuto di questa disposizione:

*Articolo 2, n. 1:*

«Per i prodotti per i quali sono previste misure d'intervento gli importi di compensazione sono pari agli importi ottenuti applicando ai prezzi la percentuale rappresentante il divario tra:

— la parità della moneta nazionale dello Stato membro considerato, dichiarata al Fondo monetario internazionale e riconosciuta da quest'ultimo,

e

— la media aritmetica dei tassi di cambio in contanti, rilevati durante un periodo da determinare, tra detta mo-

neta ed il dollaro degli Stati Uniti d'America.»

*Articolo 2, n. 2:*

«Per gli altri prodotti di cui all'art. 1, [e cioè i prodotti il cui prezzo dipende da quello di altri prodotti per i quali sono previste misure d'intervento nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli] gli importi di compensazione sono pari all'incidenza, sui prezzi del prodotto in questione, dell'applicazione dell'importo di compensazione ai prezzi del prodotto previsto al paragrafo 1, da cui dipendono.»

Questa citazione già dimostra che ci troviamo di fronte ad una norma che presenta delle lacune e che per la sua integrazione è certamente necessaria una certa discrezionalità tecnica. Ora, è pure chiaro che non spetta alla Corte fissare i dettagli dell'applicazione; in proposito, ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 974, è competente la Commissione.

Presa in senso letterale, la questione n. 3 del Finanzgericht di Berlino non sarebbe quindi ammissibile (come ha giustamente argomentato la Commissione). In realtà, come risulta dall'insieme del procedimento, essa ha pure un'altra funzione, in quanto avrebbe dovuto indurre la Commissione ad esporre i criteri da essa adottati; di conseguenza — è questo soprattutto il significato della terza parte della questione — si sarebbe dovuto accertare se i tassi effettivamente applicati alle importazioni dell'attrice fossero conformi ai criteri d'attuazione del sistema. Sotto questo aspetto, nulla si può eccepire contro la trattazione del problema in un procedimento pregiudiziale. Al tempo stesso è chiaro che la prima parte della terza questione non richiede un separato esame, ma va invece trattata insieme con la terza parte della medesima questione.

5. La seconda parte della terza questione intende chiarire se l'art. 2 del regolamento n. 974 offra un criterio di calcolo sufficientemente determinato.

Si tratta anche qui di una questione di validità. Essa si rifà ad un motivo d'impugnazione dell'attrice, la quale si richiama ai principi del diritto costituzionale tedesco (art. 80 del Grundgesetz), cioè a principi secondo i quali il legislatore deve dare all'autore dei regolamenti una delega chiara e precisa, in special modo quando si tratta dell'autorizzazione a riscuotere tributi.

In proposito ci si può chiedere se la menzionata massima di diritto tedesco, che deriva dal principio della divisione dei poteri, trovi corrispondenza negli ordinamenti giuridici degli altri Stati membri e possa pertanto venire riconosciuta come un principio del diritto comunitario. Su ciò mi sembra che si possa avere qualche dubbio; in ogni caso, l'attrice non ha provveduto a fornire la relativa prova. D'altra parte non si può dimenticare che, proprio nel settore ora in discussione, la Comunità presenta una propria struttura, la quale giustifica particolari criteri di valutazione in ordine alla precisione delle norme di delega. Così non si dovrebbe trascurare il fatto che le norme di attuazione del regolamento n. 974 dovevano essere emanate col cosiddetto procedimento «del comitato di gestione», cioè con la partecipazione dei rappresentanti degli Stati membri. In effetti per questa via si assicura, per così dire in forma indiretta, un intervento degli Stati membri o del Consiglio ed è perciò comprensibile che in tale contesto con si pretenda dalle norme di delega la stessa precisione che è forse opportuna nei casi in cui alla Commissione spetta una competenza esclusiva a completare il diritto comunitario.

Infine la Commissione ha anche convincentemente dimostrato che, nonostante la formulazione piuttosto generica dell' art. 2, n. 2, del regolamento n. 974, e benché il testo fosse, nella versione tedesca, difficilmente comprensibile, le persone operanti nel settore non potevano aver dubbi sul significato del termine «incidenza». Simili operazioni contabili sono, in campo agricolo, un fenomeno corrente. Lo dimostra ad esempio il regolamento n. 823/68 (GU 1968, n. L 151) con i suoi criteri di calcolo validi per i prelievi sui latticini (secondo cui si

deve aver riguardo alla quantità di materia prima necessaria alla produzione). Si può far riferimento pure ad altri regolamenti, relativi alla modifica della parità monetaria in Francia e alla conseguente necessità di un sistema di compensazione al confine (ad esempio il regolamento n. 1586/69 (GU 1969, n. L 202) e sue disposizioni d'attuazione).

Di conseguenza, concludo che il regolamento n. 974 non può venir impugnato per mancanza di precisione nelle norme di delega. Ritengo poi che la mancanza di determinate indicazioni nelle norme d'attuazione emanate dalla Commissione — il che potrebbe essere rilevante sotto l'aspetto della mancanza di *motivazione* — non possa avere alcun peso, in considerazione di quanto si è detto sulla legittimità in questa materia e sul metro con cui dev'essere valutata, secondo la vostra giurisprudenza (Racc. 1965, causa 16-65, pag. 1167), la motivazione di atti del genere, riguardanti una grande varietà di prodotti.

6. Ed eccoci all'ultima parte della terza questione: se il tasso di 45,50 DM il quintale di pecorino bulgaro corrispondesse, in data 24 marzo 1972, ai criteri vigenti per il calcolo degli importi compensativi. Come ha puntualizzato la Commissione, nel presente quesito il Finanzgericht ha adombrato alcuni altri problemi, che vanno anch'essi presi in considerazione.

a) Prima di tutto occorre ricordare su quali fattori la Commissione ha fondato i propri calcoli.

Salvo che per alcuni tipi di formaggio che ora non ci interessano, esistono prezzi d'intervento solo per il burro e per la polvere di latte magro; perciò gli importi compensativi sulle importazioni di questi ultimi prodotti da paesi terzi sono stati calcolati applicando ai prezzi d'importazione il tasso di rivalutazione del DM rispetto al dollaro. Considerato che i prezzi degli altri latticini sono collegati a quelli del burro e della polvere di latte magro (da ciò prendono le mosse in un certo senso i regolamenti n. 804/68 e n. 823/68) si è ulteriormente provveduto ad accertare gli effetti che gl'importi compensativi fissati per i prodotti di base avevano sui prezzi del formaggio, prendendo come tipo di riferimento il Gouda.

Poiché per produrre un quintale di formaggio è necessaria una determinata quantità di latte fresco con una determinata percentuale di grassi, una volta ricavati dagl'importi compensativi vigenti per il burro e la polvere di latte magro (in proporzione dei grassi contenuti nel burro e della quantità di latte fresco necessaria per la produzione della polvere di latte magro) gl'importi compensativi da applicare ai grassi e al latte magro, la somma di questi importi costituiva l'importo compensativo per il formaggio. Questo metodo di calcolo è stato descritto dalla Commissione nelle sue memorie. Al momento dell'importazione di cui trattasi, il risultato del calcolo era effettivamente 45,50 DM (per i dettagli rinvio a quanto è stato detto dalla Commissione).

b) Per quanto riguarda il metodo di calcolo, la formulazione dell'art. 2 del regolamento 974 lascia — come ho già rilevato — un certo margine di discrezionalità tecnica. La domanda che ci si pone immediatamente è perciò se la Commissione abbia esercitato con obiettività questo potere discrezionale. Dopo quanto abbiamo sentito nel corso del procedimento, e se si tien conto del fatto che il Consiglio, informato dei dettagli, non ha ritenuto di sollevare obiezioni, è difficile rispondere negativamente. Certo si tratta di un metodo semplice ed approssimativo, ma in primo luogo non era possibile ricalcare il dettagliato sistema dei prelievi, la cui elaborazione aveva richiesto degli anni (si pensi solo che il sistema di compensazione doveva essere applicato anche al commercio interno, in cui non esistono prelievi; si pensi inoltre alle difficoltà amministrative connesse al perfezionamento del sistema, che non apparivano affatto giustificate per un sistema di carattere provvisorio); in secondo luogo l'attrice ha torto, allorché fa valere, in tale contesto, che i prezzi del formaggio

non dipenderebbero dai prezzi d'intervento del burro e della polvere di latte magro, bensì si formerebbero soltanto in relazione alla qualità presente sul mercato. Anche ammesso che non vi sia uno stretto collegamento fra i prezzi del formaggio ed i citati prezzi d'intervento, appare nondimeno poco convincente la tesi che i primi siano completamente svincolati dai secondi.

I prezzi d'intervento del burro e della polvere di latte magro dovrebbero in effetti garantire almeno un prezzo minimo per il formaggio. Ciò giustificherebbe non solo il fatto che il formaggio sia sottoposto al sistema di compensazione, bensì anche il metodo consistente nel ricavare i relativi importi compensativi da quelli applicati al burro ed alla polvere di latte magro. Nulla si può quindi obiettare al procedimento che è stato in pratica seguito per fissare il tasso di compensazione per il formaggio.

c) Altri due problemi degni di considerazione non sono stati espressamente sollevati dal Finanzgericht. Poiché però l'attrice li ritiene rilevanti e pure la Commissione li ha trattati per completezza dell'istruttoria, esaminiamoli anche noi.

Il primo problema nasce dalla tesi che, a norma dell'art. 1, n. 2, ultimo comma, si sarebbe dovuto far uso del sistema di compensazione soltanto qualora l'applicazione dei provvedimenti valutari menzionati nell'art. 1, n. 1, determinasse perturbazioni del mercato agricolo. Ciò non si verificava, a parere dell'attrice, per il pecorino bulgaro e perciò — essa sostiene — tale prodotto non avrebbe dovuto essere sottoposto al sistema di compensazione.

Il secondo problema riguarda la censura formulata dall'attrice nel senso che il sistema di compensazione sarebbe discriminatorio, in quanto comprenderebbe sì il pecorino bulgaro, ma non invece certi tipi di formaggio italiano.

Vediamo dunque se, esaminando la questione sotto questi aspetti, si possa mettere in dubbio la legittimità degli importi compensativi riscossi sul pecorino bulgaro nel marzo 1972.

aa) Affrontiamo dapprima la citata clausola dell'art. 1 del regolamento n. 974, relativa alle perturbazioni del mercato. A parere dell'attrice si deve qui tener conto di due fattori: in primo luogo, del fatto che nel rapporto fra DM e Lewa bulgaro non si era notato alcun sensibile effetto di rivalutazione; in secondo luogo del fatto che, mancando qualsiasi rapporto di concorrenzialità, il pecorino bulgaro non costituiva alcun pericolo per il formaggio prodotto nell'ambito della Comunità.

In merito alla prima considerazione, mi pare estremamente dubbio che, in contrasto con l'art. 2 del regolamento 974 il quale impone il dollaro come moneta di riferimento, la Commissione potesse tenere conto, nell'*applicare* il sistema di compensazione, dell'andamento di singole valute alla luce della «clausola contro le perturbazioni del mercato» di cui all'art. 1. Tuttavia, anche volendo ammettere questa possibilità, non si può condividere la tesi dell'attrice, secondo cui di tale fattore era *necessario* tener conto e il non averlo fatto costituisce un abuso di potere.

In realtà, anche qui sono valide tutte le considerazioni già svolte in merito all'art. 2 del regolamento n. 974, cioè quelle relative all'esigenza di non appesantire eccessivamente il lavoro amministrativo, e ai dubbi nascenti tanto dal pericolo di evasioni, quanto dal controllo dell'origine e delle clausole contrattuali.

Non ritengo pertanto di dover riammettere, sul piano dell'attuazione del sistema, un argomento che è già stato giustamente respinto allorché si è proceduto ad accertare i principi di tale sistema. Vorrei quindi aggiungere che il richiamo all'andamento della moneta di un determinato paese esportatore non è sufficiente a negare il pericolo di perturbazioni del mercato ai sensi dell'art. 1 del regolamento n. 974.

Per quanto concerne il secondo argomento, cioè il fatto che non esiste concorrenza fra pecorino bulgaro e formaggio prodotto nell'ambito della Comunità, le dichiarazioni della Commissione

mi fanno apparire un quadro diverso da quello tracciato dall'attrice.

In effetti, non si può in un certo senso negare il pericolo di perturbazioni del mercato e quindi, in altri termini, l'esigenza di proteggere il pecorino italiano ed il formaggio di capra prodotto nella Comunità, né si può escludere per il formaggio una certa intercambiabilità; si dovrà pertanto ammettere che notevoli oscillazioni di prezzo nel formaggio importato possono in ogni caso costituire un pericolo per la produzione nazionale. A prescindere da ciò, non sembra che la Commissione fosse tenuta ad esaminare la possibilità d'istituire eccezionalmente, per singoli prodotti, dei controlli specifici che naturalmente richiedono un considerevole impegno dell'amministrazione. A ciò non si poteva certamente pensare all'atto dell'emanazione del regolamento, allorché il corretto esercizio del potere discrezionale null'altro richiedeva se non una previsione sommaria del futuro andamento del mercato dei vari prodotti.

Un trattamento particolare avrebbe potuto venire studiato in seguito ad espressa richiesta adeguatamente motivata, richiesta che nella fattispecie non era stata presentata.

In conclusione non c'è nessun motivo di dichiarare illegittimo (con riguardo a quanto stabilito nell'art. 1 del regolamento n. 974) l'onere imposto sul pecorino bulgaro.

bb) Alla censura relativa alla discriminazione a favore di taluni formaggi italiani è sufficiente opporre qualche breve considerazione. In effetti, non c'è alcuna possibilità di paragone, in quanto i formaggi di cui stiamo parlando hanno una particolare destinazione ed un prezzo molto elevato. La circostanza ch'essi fossero esclusi dal sistema di compensazione non poteva di conseguenza danneggiare in alcun modo la produzione nazionale, senza contare il principio della preferenza comunitaria che anch'essa può giustificare un miglior trattamento per i prodotti dei paesi membri.

Anche questo argomento va quindi respinto.

7. In definitiva propongo che i quesiti del Finanzgericht di Berlino vengano risolti come segue:

a) Il procedimento non ha messo in luce alcun motivo d'illegittimità del regolamento del Consiglio n. 974, né dei regolamenti integrativi della Commissione nn. 1013, 1014 e 548, nella parte in cui autorizzano la riscossione d'importi compensativi sulle importazioni di latticini dalla Bulgaria.

   In particolare si deve affermare che il Consiglio era legittimato a fondare il regolamento n. 974 sull'art. 103, n. 2, del trattato CEE ed in generale a basare la riscossione degl'importi compensativi sul rapporto DM/dollaro.

b) La riscossione di tali oneri compensativi sulle importazioni da paesi terzi in forza del regolamento n. 974 era, secondo il diritto comunitario, ancora legittima in data 24 marzo 1972.

c) L'art. 2, n. 2, del regolamento n. 974 fornisce un criterio sufficientemente preciso per il calcolo degl'importi compensativi da parte della Commissione.

d) Non ci sono motivi per ritenere illegittima la riscossione di un importo compensativo pari a DM 45,50 il quintale di pecorino bulgaro, alla data del 24 marzo 1972.