Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele con sentenza 21 luglio 1977 dal Tribunal d'instance di Valenciennes, dichiara:

Dall'esame delle questioni sottoposte alla Corte dal Tribunal d'instance di Valenciennes non è emerso alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento (CEE) della Commissione 19 gennaio 1977, n. 101.

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 15 febbraio 1978.

Il Cancelliere

A. Van Houtte

Il Presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 24 GENNAIO 1978

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il presente caso mostra, una volta di più, quante complicazioni e quanti risultati inattesi possano derivare dal sistema degli importi compensativi monetari. Grazie a questo sistema, e avvalendosi del certificato di esportazione dello zucchero prodotto al di là della quota massima (per il quale la Comunità non aveva inteso assumere nessun onere), certi produttori di tale merce hanno tratto notevoli benefici dalle fluttuazioni delle monete di alcuni Stati membri, gravando i meccanismi comunitari d'intervento dei relativi oneri finanziari.

Secondo il regolamento n. 3330/74 del Consiglio, del 19 dicembre 1974, nel quale furono rifuse le disposizioni fondamentali dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, ad ogni impresa produttrice di zucchero è attribuita una *quota di base*, detta quota A (articolo 24), consistente in un quanti-

tativo di zucchero che l'impresa in questione può vendere direttamente sul mercato comunitario beneficiando del prezzo d'intervento. Oltre a ciò, i produttori di zucchero possono mettere liberamente in commercio nella Comunità una quota addizionale della loro produzione, compresa fra la quota di base e una quota massima che si calcola moltiplicando la quota di base per un coefficiente e che è detta quota B (articolo 25). Tuttavia, per mettere in commercio lo zucchero della quota B, i produttori devono versare un contributo (articolo 27, paragrafo 1). Infine, lo zucchero prodotto al di là della quota massima, detto zucchero C, non può essere smerciato all'interno del mercato comune; ma deve essere esportato sul mercato mondiale entro il 31 dicembre successivo alla fine della campagna saccarifera nel corso della quale è stato prodotto (articolo 26), senza poter beneficiare di alcuna restituzione o di altra forma di sostegno. Tale esportazione viene effettuata sulla base di un apposito certificato, che è rilasciato ai produttori e che vale per l'insieme della Comunità. A norma dell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento della Commissione n. 2990/76 in data 9 dicembre 1976 (concernente le modalità di applicazione del regime dei titoli di importazione e di esportazione nel settore dello zucchero), il periodo di validità dei certificati di questo genere è limitato.

A partire dall'entrata in vigore del regolamento della Commissione n. 2645/70 del 28 dicembre 1970, e fino all'adozione, da parte di questa istituzione, del regolamento n. 458/73 del 2 febbraio 1973, i produttori di zucchero di quota C potevano liberarsi dall'obbligo loro imposto di smerciare tale zucchero al di fuori del mercato comune soltanto mediante l'esportazione di zucchero *da essi stessi prodotto.* Considerando che questa esigenza d'identità tra zucchero prodotto e zucchero da esportare si era dimostrata troppo onerosa per alcuni produttori di zucchero, la Commissione, con il citato regolamento n. 458/73, rese possibile ai fabbricanti di zucchero C di liberarsi dall'obbligo suddetto con l'esportazione di zucchero *prodotto da altre imprese.* Per intendere questa disposizione basterà notare, a titolo di esempio, che chi aveva prodotto zucchero in eccedenza rispetto alla quota massima poteva avere interesse ad esportare, invece del proprio zucchero, il prodotto di un'impresa situata in una zona più prossima al porto d'imbarco, in modo da evitare le complicazioni, le spese e le perdite di tempo connesse al trasporto del proprio zucchero. Il fabbricante che si avvalesse di tale possibilità doveva pagare un importo forfettario, a titolo di corrispettivo dei vantaggi risultanti dalla sostituzione: l'ammontare di tale importo veniva fissato a 2 unità di conto per 100 chilogrammi di zucchero.

Intanto, fin dal 1971 — e precisamente con il regolamento del Consiglio n. 974/71 del 12 maggio 1971 — la Comunità aveva creato il sistema degli importi compensativi monetari, inteso a rendere possibile, malgrado le fluttuazioni dei tassi di cambio fra le monete degli Stati membri, l'artificiale mantenimento dei rapporti di queste monete rispetto all'u.c. comunitaria, evitando che le fluttuazioni si riflettessero automaticamente sul livello dei prezzi dei prodotti agricoli negli scambi fra quegli Stati. È noto che, in applicazione di questo sistema, quale è stato definito con regolamento del Consiglio n. 2746/72 del 19 dicembre 1972, i paesi la cui moneta è svalutata, o fluttua verso il basso, concedono importi compensativi monetari all'importazione e prelevano analoghi importi all'esportazione. Viceversa, i paesi la cui moneta sia rivalutata o fluttui al rialzo prelevano importi compensativi all'importazione e concedono importi compensativi all'esportazione. Questo meccanismo ha permesso di congelare i prezzi dei prodotti agricoli espressi nelle monete nazionali facendo sì che il produttore di ciascun paese continuasse a percepire la stessa

cifra, espressa nella propria moneta nazionale, che percepiva prima di una svalutazione o rivalutazione. Ciò tuttavia ha avuto per conseguenza che i prezzi d'intervento, benché mantenuti in tutta la Comunità ad un livello unico espresso in u.c., si sono tradotti nelle monete nazionali in livelli reali di prezzi sensibilmente diversi, perché ancorati ai tassi di cambio precedenti la rivalutazione o la svalutazione. Così, per esempio, il prezzo d'intervento per lo zucchero al 20 gennaio 1977, espresso in u.c., era di 33,14 u.c. in tutta la Comunità. Peraltro, grazie al gioco delle parità fittizie, che gli importi compensativi servivano a preservare, questo importo si traduceva in Germania in 49,63 dollari statunitensi e in Francia in 37,83 dollari.

Fra gli effetti anomali del sistema degli importi compensativi monetari, originariamente concepito come del tutto provvisorio in considerazione del suo carattere eccezionale, ve n'era anche uno vantaggioso per le imprese produttrici di zucchero eccedente la quota massima in paesi a moneta forte (ad esempio, la Repubblica federale tedesca). Tali imprese potevano ottenere buoni profitti, valendosi della facoltà concessa dal citato regolamento n. 458/73 della Commissione di liberarsi dall'obbligo di smerciare lo zucchero C fuori della Comunità mediante la cessione del relativo certificato di esportazione a un fabbricante di un altro Stato membro a moneta debole (ad esempio, la Francia), il quale effettuasse l'esportazione di un quantitativo corrispondente di zucchero da esso prodotto entro la quota massima. Il produttore appartenente al paese a moneta forte, dopo avere così adempiuto il suo obbligo di esportare lo zucchero prodotto oltre la quota massima, era in grado di vendere tale zucchero come se rientrasse nella sua quota. Nel caso di vendita sul mercato comunitario, egli veniva a beneficiare dei prezzi comunitari d'intervento che, sul piano del valore reale, sono in Germania più elevati che in Francia; in caso di esportazione, conseguiva un lucro grazie alla concessione dell'importo compensativo monetario. Per quanto riguarda gli effetti economici di tale operazione, è il caso di sottolineare che, come ha rilevato la Commissione, essa equivale all'ipotesi di una importazione in Germania, in esenzione da ogni importo compensativo monetario, di un quantitativo di zucchero francese di quota A o B equivalente al quantitativo tedesco originario di zucchero C.

Il vantaggio non indifferente che i produttori di zucchero oltre quota massima, situati in Stati a moneta forte, potevano ottenere da tale operazione di sostituzione con zucchero di quota A o B di paesi a moneta debole, se era sfuggito in un primo momento alla Commissione, non era invece sfuggito alle imprese saccarifere della Repubblica federale. A metà della campagna di commercializzazione 1976/1977, i due terzi dello zucchero tedesco prodotto al di là della quota massima erano già stati oggetto di atti di sostituzione a norma del regolamento sopra citato.

2. Accortasi in ritardo di quanto accadeva, la Commissione ha deciso di porvi riparo adottando, il 19 gennaio 1977, il regolamento n. 101/77, con il quale essa ha modificato il precedente regolamento n. 572/76, del 15 marzo 1976, che fissava fra l'altro gli importi compensativi monetari nel settore dello zucchero. Nel secondo considerando del nuovo regolamento, la Commissione ha rilevato che l'esportazione di zucchero prodotto oltre la quota massima dell'impresa può provocare deviazioni di traffico «in quanto negli scambi intercomunitari tale zucchero può essere sostituito da zucchero prodotto entro i limiti della quota massima e soggetto all'applicazione di importi compensativi»; e che «gli operatori, i quali praticano siffatte deviazioni, ne traggono un vantaggio non giustificato». Per evitare tali inconvenienti, la Commissione ha disposto

l'applicazione di importi compensativi monetari allo zucchero in questione, che sia esportato in provenienza da uno Stato membro diverso da quello in cui è stato prodotto, limitando peraltro tale applicazione agli Stati in cui venga riscosso all'esportazione un importo compensativo.

In conformità a questo regolamento, le esportazioni dalla Francia di zucchero francese di quota A o B, effettuate sulla base di un certificato C relativo a zucchero prodotto in un altro Stato membro, sono state sottoposte a un importo compensativo monetario sotto forma di prelievo che, all'epoca dei fatti che qui entrano in considerazione, era di 6 dollari al quintale; ed equivaleva quindi al prelievo da cui già erano gravate tutte le esportazioni di zucchero francese di quota A o B in tale qualità. Questa cifra non copriva totalmente il margine monetario delle operazioni di cui trattasi, giacché questo era formato, oltre che dai 6 dollari risparmiati con il mancato versamento dell'importo compensativo francese, anche dall'importo compensativo percepito a causa della esportazione dalla Germania, ammontante a 4 dollari circa; d'altra parte, quest'ulteriore vantaggio risultante dall'operazione di sostituzione era in buona parte assorbito dall'incidenza dell'importo forfettario di 2 u.c., equivalenti a circa 3 dollari. Comunque la Commissione ha dichiarato in udienza di aver rinunciato a perseguire l'obiettivo di una compensazione totale del margine di beneficio, poiché ciò avrebbe comportato un cambiamento radicale del sistema.

In effetti, per sventare qualsiasi manovra speculativa del genere descritto, sarebbe bastato eliminare totalmente la possibilità, accordata dal citato regolamento n. 458/73 al produttore di zucchero al di là della quota massima, che questi si liberasse dal suo obbligo di smerciarlo fuori della Comunità con l'esportazione di zucchero prodotto da terzi. Ma la Commissione ha preferito lasciare in piedi tale possibilità, e limitarsi a correggere gli abusi a cui essa stava dando luogo mediante l'istituzione dell'importo compensativo monetario di cui si è detto.

3. E veniamo ai fatti della causa. Il 27 giugno 1977, le autorità francesi, in forza del citato regolamento 101/77, riscuotevano importi compensativi su 800 tonnellate di zucchero prodotte dall'impresa francese Bauche, nei limiti della quota massima ad essa attribuita, ed esportate sulla base di un certificato relativo a zucchero C, ceduto dalla società tedesca Töpfer alla ditta inglese Man con contratto del 6 gennaio 1977. Risulta dal testo originale di questo contratto, redatto in lingua inglese, che esso aveva per oggetto una licenza di esportazione relativa a 800 tonnellate di zucchero bianco comunitario prodotto da Töpfer al di là della sua quota massima, conformemente al citato articolo 26 del regolamento CEE 3330/74. La ditta Man si assumeva l'obbligo di esportare una quantità corrispondente di zucchero entro il 30 giugno 1977, in conformità con i regolamenti comunitari in vigore all'epoca dell'esportazione, in modo da liberare la ditta Töpfer dall'obbligo di smerciare fuori della Comunità lo zucchero C da essa prodotto. Dato che non vi sarebbe stata nessuna restituzione all'esportazione di tale zucchero sulla base del certificato C, Töpfer si obbligava a pagare a Man 42,50 DM per ogni 100 chilogrammi di zucchero esportato. Secondo il calcolo effettuato dalla difesa delle ditte interessate nel corso dell'udienza nella presente causa, questa cifra era di poco inferiore all'ammontare della restituzione all'esportazione applicabile all'epoca per le esportazioni di zucchero A o B dalla Francia, previa deduzione dell'importo compensativo monetario. L'ammontare netto di tale restituzione sarebbe stato infatti di 42,75 DM. L'avvocato delle ditte interessate ha affermato che l'impresa Man si era decisa ad

acquistare il certificato di esportazione di zucchero C dalla ditta Töpfer per il semplice fatto che non le sarebbe convenuto di aspettare i 5 o 6 giorni necessari per assicurarsi una diversa possibilità di esportazione di zucchero dalla Francia.

Dai documenti prodotti non risulta se anche la società Bauche fosse fin dall'inizio parte di tale operazione; ma ciò sembra probabile. C'è da chiedersi altrimenti come la ditta Man fosse in grado di garantire l'adempimento dell'obbligo assunto verso Töpfer di utilizzare entro la data prefissata il certificato di esportazione per le 800 tonnellate di zucchero.

È interessante notare a questo proposito che nell'«acte d'assignation» della società Bauche contro l'Amministrazione delle dogane francesi si afferma che la stessa società Bauche, mediante accordo stipulato con la ditta Töpfer, aveva «acquistato» da essa delle licenze di esportazione valide per i paesi terzi relative a 800 tonnellate di zucchero bianco di quota C. Ma, come si è visto, dal testo della lettera-contratto del 6 gennaio 1977, indirizzata da Töpfer a Man, risulta che cessionaria diretta di tale licenza era la ditta Man.

Sta di fatto che i titoli di esportazione per lo zucchero C, i quali erano stati oggetto del contratto del 6 gennaio fra Man e Töpfer, venivano rilasciati a Töpfer in data 14 febbraio successivo dall'ente tedesco d'intervento, e quindi ceduti da Man alla società Bauche, che aveva venduto a Man 800 tonnellate di zucchero rientranti nella quota massima da essa prodotta.

Benché dunque il contratto relativo alla cessione delle licenze di esportazione fosse stato stipulato prima della data di entrata in vigore del regolamento n. 101/77, cioè prima del 20 gennaio 1977, i certificati di esportazione vennero rilasciati in epoca posteriore. Perciò la ditta Man non poteva beneficiare della disposizione transitoria dell'articolo 2, secondo capoverso, del regolamento stesso, a norma del quale esso non è applicabile alle esportazioni effettuate sulla base di certificati rilasciati prima della sua entrata in vigore.

4. Davanti al Tribunal d'instance di Valenciennes, la società produttrice Bauche, l'agente in dogana che aveva curato l'operazione di esportazione, société Delquignies, e l'acquirente inglese Man hanno contestato la legittimità della riscossione da parte delle dogane francesi dell'importo compensativo sulle 800 tonnellate suddette, ammontante a 241 920 FF, chiedendo la condanna dell'Amministrazione francese delle dogane, nella sua veste di mandataria della Commissione delle Comunità europee, a rimborsare loro la somma suddetta maggiorata degli interessi.

Con sentenza del 21 luglio 1977, il Tribunale francese, su richiesta delle attrici, ha proposto a questa Corte, a norma dell'articolo 177 del Trattato CEE, le seguenti domande pregiudiziali:

«1. Se il regolamento n. 101/77 costituisca un regolamento di base che modifica il regolamento generale n. 3330/74, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, in quanto impone il pagamento di un importo compensativo monetario per un prodotto espressamente escluso dalle misure d'intervento.

2. Se la Commissione avesse il potere di emanare tale provvedimento senza l'autorizzazione espressa del Consiglio.

3. In caso di soluzione negativa delle prime due questioni, se la Commissione potesse emanare il regolamento n. 101/77, che definisce "deviazione di traffico" implicante per l'operatore interessato un "vantaggio non giustificato" un'operazione espressamente autorizzata dal regolamento n. 458/73, senza abrogare quest'ultimo regolamento, il quale prescrive il versamento di 2

unità di conto per 100 kg di zucchero quale compenso forfettario per qualsiasi vantaggio risultante dalla sostituzione autorizzata.

4. Se la Commissione avesse il potere di istituire importi compensativi monetari all'esportazione nei paesi terzi relativamente a prodotti espressamente esclusi dal sistema dell'intervento e dall'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero.
5. Se la Commissione potesse istituire un importo compensativo monetario per un prodotto escluso dal sistema dell'intervento, tenuto conto del fatto che la funzione degli importi compensativi monetari è unicamente di evitare alterazioni del sistema dell'intervento, mantenendo uniforme il prezzo dello zucchero nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato.
6. Se l'emanazione, durante la stagione saccarifera, di una nuova normativa destinata ad essere immediatamente applicata alle operazioni in corso attribuisca a tale normativa carattere retroattivo in spregio del principio della certezza del diritto.
7. Se, così stando le cose, il regolamento n. 101/77 sia nullo.
8. Qualora il regolamento n. 101/77 non fosse dichiarato nullo, se esso possa essere applicato agli operatori che abbiano stipulato, prima della sua entrata in vigore, contratti definitivi con i quali si siano impegnati, mediante clausole irrevocabilmente stabilite, ad acquistare quantitativi di zucchero di quota C o a ricevere in cessione titoli di quota C».

Le domande nn. 1, 2, 4 e 5 sollevano tutte la questione della competenza della Commissione ad istituire importi compensativi monetari relativamente a prodotti non sottoposti al sistema d'intervento. La domanda n. 3 riguarda una pretesa contraddizione fra il regolamento n. 458/73 e il regolamento n. 101/77. Le rimanenti domande si collegano alla questione del rispetto di principi generali: certezza del diritto e tutela dell'affidamento degli operatori economici.

In sintesi, si può dire che siano sul tappeto due gruppi di problemi:

— da una parte, se rientrasse nei poteri della Commissione, e fosse compatibile con la normativa preesistente, istituire gli importi compensativi monetari all'esportazione per lo zucchero di quota C;
— d'altra parte, se siano stati violati i principi della certezza del diritto e della tutela dell'affidamento.

5. La soluzione dei problemi del primo gruppo richiede che il regolamento n. 101/77 sia esaminato in rapporto alle disposizioni comunitarie che l'hanno preceduto, e soprattutto alla luce delle norme fissate con regolamenti del Consiglio, alle quali evidentemente l'esercizio del potere regolamentare della Commissione è subordinato.

Come già si è avuto modo di ricordare, le disposizioni che entrano in linea di conto sono sia quelle inerenti al sistema degli importi compensativi monetari (regolamento del Consiglio n. 974/71 e regolamento della Commissione n. 572/76), sia quelle relative all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (regolamento del Consiglio n. 3330/74 e regolamento della Commissione n. 458/73). Le attrici nella causa pendente innanzi al giudice francese sostengono: a) che il regolamento n. 974/71 non consentiva alla Commissione di istituire importi compensativi monetari per prodotti, come lo zucchero eccedente la quota massima, che sono sottratti a un regime comunitario d'intervento; b) che la Commissione non poteva, attraverso l'introduzione di siffatti importi compensativi, modificare sostanzialmente il regolamento n. 3330/74; c) che la cessione di

licenze di esportazione di zucchero C, autorizzata dal regolamento n. 458/73, e sottoposta al versamento di un compenso forfettario per i vantaggi da essa derivanti, non poteva essere gravata da un ulteriore onere con il regolamento n. 101/77 senza l'abrogazione del regolamento n. 458/73. Mi occuperò di questi tre argomenti nello stesso ordine.

Circa la tesi riferita al punto *a*, osservo anzitutto che l'importo compensativo previsto dal regolamento n. 101/77 non riguarda in maniera globale e indiscriminata tutti i quantitativi di zucchero prodotti al di là della quota massima («zucchero C»). Al contrario, in tanto lo zucchero C è sottoposto al meccanismo degli importi compensativi, in quanto si tratti di zucchero C *esportato a partire da uno Stato membro diverso da quello in cui è stato fabbricato;* inoltre, è solo nelle situazioni in cui gli importi compensativi devono essere pagati al momento dell'esportazione (vale a dire, solo nei casi di esportazioni *da paesi a moneta debole)* che quel meccanismo si applica. Queste condizioni limitative hanno la loro ragione d'essere nella constatazione, enunciata nel secondo considerando del regolamento n. 101/77, che l'esportazione di zucchero C può generare sviamenti di traffico «nella misura in cui esso può essere sostituito, negli scambi intracomunitari, da zucchero prodotto nei limiti della quota massima, e come tale sottoposto all'applicazione degli importi compensativi». In breve, dunque: lo zucchero sul quale il regolamento n. 101/77 fa cadere l'onere del prelievo a titolo di importo compensativo è in realtà lo zucchero A o B esportato sotto la copertura fittizia di un certificato di esportazione relativo allo zucchero C. Di conseguenza, la modifica che l'articolo 1 del regolamento in questione fa alla nota 1, allegato I, parte 7 del regolamento n. 572/76 non consiste nel cancellare la disposizione secondo cui gli importi compensativi non si applicano allo zucchero C (testualmente, allo «zucchero esportato verso paesi terzi in virtù dell'articolo 26 del regolamento CEE n. 3330/74»). Questa disposizione rimane ferma, essendo esplicitamente riprodotta nel regolamento n. 101/77, ma viene ristretta nel senso accennato, cioè nel senso che l'importo compensativo è riscosso «quando le formalità doganali di esportazione sono compiute in uno Stato membro diverso da quello in cui il certificato di esportazione è stato rilasciato».

Tali considerazioni sono importanti al fine di verificare la legittimità del regolamento n. 101/77 alla luce dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento del Consiglio n. 974/71. Secondo la lettera *a* di questa norma, gli importi compensativi monetari sono applicabili anzitutto «ai prodotti per i quali sono previste misure d'intervento nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli». Ora, è vero che lo zucchero C, prodotto fuori quota massima, era, al momento dell'adozione del regolamento n. 101/77, escluso da misure d'intervento comunitarie, e che proprio per evitare che esso gravasse sui meccanismi d'intervento era stato previsto, nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero, l'obbligo per i suoi fabbricanti di esportarlo in Stati terzi. Ma il prodotto al quale il regolamento n. 101/77 si riferisce è, come si è detto, zucchero A o B, esportato in base a certificati relativi allo zucchero C. Nel caso di specie è accaduto che, correlativamente ad una esportazione di questo genere (cioè all'esportazione di zucchero francese coperto dal certificato di zucchero C tedesco), un quantitativo equivalente di zucchero tedesco prodotto fuori quota ha potuto rientrare nella categoria dello zucchero prodotto entro la quota. In tali condizioni, si potrebbe affermare solo da un punto di vista strettamente formale che l'importo compensativo monetario sia stato prelevato su di un prodotto sottratto alle misure d'intervento (zucchero C); in

realtà, il prelievo ha impedito che un prodotto sottoposto alle misure d'intervento sfuggisse all'applicazione del meccanismo degli importi compensativi.

Un'interpretazione che non sia puramente letterale e formalistica dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera *a* del regolamento n. 974/71 conduce dunque a ritenere questa norma idonea a fornire la giustificazione delle misure adottate con il regolamento n. 101/77. Ma neanche va trascurato l'argomento che può trarsi dall'articolo 1, paragrafo 2, lettera *b* del citato regolamento del Consiglio, in forza del quale gli importi compensativi monetari sono applicabili anche «ai prodotti il cui prezzo dipende da quello dei prodotti di cui alla lettera *a*, e che rientrano nell'organizzazione comune dei mercati». Non c'è dubbio che tutto lo zucchero, compreso quello prodotto al di fuori della quota massima, rientra nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato; è proprio in virtù di questa che lo zucchero C, che di regola deve essere venduto al di fuori della Comunità, può venire sostituito allo stesso scopo con zucchero A o B di altro produttore. Sia l'esistenza di quell'obbligo, sia l'accennata possibilità di sostituzione, dimostrano che lo zucchero di quota C è sottoposto all'organizzazione comune del mercato.

Ma la norma sopra considerata richiede anche la dipendenza del prezzo del prodotto (che sia, in ipotesi, sottratto alle misure di intervento) da quello dei prodotti per i quali sono previste misure d'intervento. Ora, lo zucchero C, per il fatto stesso di dovere essere venduto sul mercato mondiale senza poter ottenere nessuna restituzione dalla Comunità, ha di per sé un prezzo legato soltanto al livello dei prezzi del mercato mondiale. Tuttavia, a questo punto si deve una seconda volta notare che la merce oggetto delle misure stabilite nel regolamento n. 101/77 è zucchero A o B di uno Stato membro a moneta debole, esportato sulla base di un certificato relativo a zucchero C. Tale merce, pur se risulta assimilata al prodotto eccedente la quota massima, non può identificarsi puramente e semplicemente con esso. Il suo prezzo effettivo, cioè il corrispettivo reale che se ne ricava esportandolo al posto dello zucchero C di uno Stato membro a moneta rivalutata, è indubbiamente maggiore del prezzo percepito sul mercato mondiale. È infatti ragionevole ritenere, come ha fatto notare la Commissione, che il produttore di zucchero A o B acconsentirà di partecipare all'operazione di sostituzione solo in quanto ne tragga un vantaggio. Egli beneficerà dunque, in parte, del profitto realizzato a spese dei meccanismi d'intervento dal produttore dello zucchero di quota C mediante la sostituzione suddetta. In questo senso il prezzo effettivo della merce esportata, inteso come il corrispettivo totale della sua vendita all'esportazione come zucchero di quota C, viene in definitiva a dipendere anche dal prezzo dei prodotti per i quali sono previste misure d'intervento nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato. Il produttore dello Stato a moneta debole riuscirà infatti a lucrare un prezzo superiore non solo al prezzo del prodotto sul mercato mondiale, ma allo stesso prezzo garantitogli dai meccanismi d'intervento, in quanto è da presumere che la combinazione di questi meccanismi con il regime degli importi compensativi monetari frutti benefici superiori a quelli che egli avrebbe avuto vendendo il suo zucchero di quota A o B come tale.

Se dunque si tiene in debito conto la realtà economica, si dovrà ammettere che, nel caso qui considerato, il prezzo effettivo dello zucchero A o B sostituito allo zucchero C per l'esportazione nei paesi terzi dipende in realtà dal prezzo di prodotti per i quali sono previste misure d'intervento comunitarie. Ciò posto, il regolamento n. 101/77 si può ritenere giustificato quanto meno sulla base della lettera *b* — se già non lo fosse in base alla lettera *a* — dell'articolo 1,

paragrafo 2, del regolamento del Consiglio n. 974/71.

6. Passo al secondo argomento avanzato dalle ditte interessate: che il regolamento n. 101/77 avrebbe illegittimamente modificato il regolamento del Consiglio n. 3330/74, concernente l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero. A quanto risulta dalle osservazioni che le società attrici hanno presentato nel corso di questo giudizio, il fondamento di questa tesi andrebbe ravvisato nell'articolo 26, paragrafo 1, del citato regolamento n. 3330, il quale stabilisce che lo zucchero eccedente la quota massima di ciascuna impresa non può essere venduto sul mercato interno e deve essere esportato. Da ciò le interessate deducono che il regolamento n. 3330 aveva sottratto lo zucchero C all'applicazione di ogni meccanismo comunitario di intervento, e di conseguenza all'applicazione degli importi compensativi monetari; dunque il regolamento della Commissione n. 101/77, istituendo la riscossione di importi del genere, avrebbe apportato a quel regolamento del Consiglio una modifica non consentita.

È chiaro che questo ragionamento si intreccia con quanto ho detto finora, a proposito dell'oggetto del regolamento n. 101/77.

La sottrazione dello zucchero di quota C all'applicazione degli importi compensativi monetari rimane la regola generale; la Commissione ha soltanto provveduto a porvi dei limiti, nella misura in cui l'esportazione di zucchero, sulla base di un certificato inerente al prodotto fuori quota massima, avvenga sostituendo allo zucchero C zucchero A o B, e in condizioni tali da consentire alle ditte che svolgano quest'operazione di trarre profitto dai margini monetari derivati dal meccanismo degli importi compensativi. Non mi sembra dunque che si possa parlare di modifica del regolamento n. 3330/74, tanto più che la funzione propria di quest'atto sta nel disciplinare l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, le cui caratteristiche rimangono impregiudicate. Ciò che ha subito modifica, o piuttosto marginale correzione, è il sistema degli importi compensativi monetari, disciplinato dal citato regolamento n. 974/71, ma di questo problema abbiamo già parlato.

In subordine, vale la pena di notare che secondo l'articolo 6 del regolamento n. 974/71 le modalità di applicazione di questo stesso regolamento «potrebbero comportare altre deroghe ai regolamenti relativi alla politica agricola comune». Se dunque è vero — come abbiamo precedentemente cercato di dimostrare — che le misure prese con il regolamento n. 101/77 rientrano nell'ambito delle misure d'applicazione del regolamento n. 974/71, ne discende il potere della Commissione di derogare, in base al citato articolo 6, ai regolamenti relativi alla politica agricola comune, fra cui si colloca il citato regolamento n. 3330/74.

7. Resta da esaminare l'argomento, secondo il quale non sarebbe stato possibile emanare il regolamento n. 101/77 senza abrogare il regolamento n. 458/73. Da un lato, infatti, viene segnalata la pretesa incompatibilità fra la normativa introdotta nel 1973 e quella sopravvenuta nel 1977: il regolamento n. 458 mirava a rendere possibile l'esportazione di zucchero eccedente la quota massima non prodotto dal fabbricante che l'esportava, mentre il regolamento n. 101 si sarebbe posto l'obiettivo di evitare le operazioni di sostituzione. D'altro lato, il regolamento n. 458 aveva già posto a carico delle ditte che svolgessero tali operazioni un pagamento forfettario a compenso dei benefici della sostituzione, mentre il regolamento n. 101, smentendo la natura globale di questo compenso, ha aggiunto l'onere del prelievo a titolo di importo compensativo monetario.

Sul primo di questi rilievi, è facile replicare che l'esportazione di zucchero prodotto da altro fabbricante con la copertura di un certificato relativo a zucchero C non è stata vietata nè resa impossibile dal regolamento n. 101; anzi, è stato proprio per continuare a permettere le operazioni di sostituzione che la Commissione — in presenza dei fenomeni di sviamenti di traffico che prima ho descritto — ha preferito introdurre importi compensativi monetari, tollerando per di più che le ditte interessate godano ancora di un piccolo margine di beneficio derivante dagli squilibri monetari (a tal proposito, rimando all'analisi fatta più sopra). E non si deve dimenticare che, mentre le operazioni di sostituzione possono realizzarsi esportando lo zucchero prodotto da altro fabbricante a partire da qualsiasi Stato membro, gli oneri imposti dal regolamento n. 101 incidono soltanto sulle operazioni che si concludono con l'esportazione da paesi membri a moneta debole. Quanto poi alle finalità perseguite dai due regolamenti, esse appaiono non soltanto compatibili, ma complementari: il regolamento n. 458 intendeva agevolare il flusso normale delle correnti di traffico, consentendo un tipo di operazione che in sé e per sé ha il vantaggio di snellire e semplificare gli scambi; il regolamento n. 101 ha voluto evitare fenomeni di sviamenti di traffico, che traggono origine non dal meccanismo della sostituzione di un quantitativo di zucchero prodotto da terzi al quantitativo prodotto dal fabbricante che ottiene il certificato di esportazione, bensì dalle operazioni speculative che la sostituzione, nel quadro del regime degli importi compensativi o meglio della patologia di questo regime, rende possibili.

In merito al secondo dei rilievi precedentemente riferiti, vi è da dire che i vantaggi delle operazioni di sostituzione, a compenso dei quali la Commissione stabilì nel regolamento n. 458/73 il pagamento forfettario di 2 u.c. per quintale di zucchero, non consistevano certo in benefici speculativi di natura monetaria. Il secondo considerando di tale regolamento si riferisce a «ogni vantaggio che possa risultare da questa sostituzione»; ma ciò deve logicamente intendersi come riferimento ai vantaggi direttamente connessi alla sostituzione, e a qualsiasi operazione di sostituzione, indipendentemente dalla situazione valutaria rispettiva del paese in cui si trova la ditta che ottiene il certificato di esportazione e quello in cui si trova il fabbricante dello zucchero effettivamente esportato. D'altronde, all'epoca in cui il regolamento n. 458/73 venne adottato, non esistevano ancora fra le monete degli Stati membri, i cui produttori potevano essere interessati all'anzidetta sostituzione, delle differenze di valore tali da consentire un profitto connesso alla diversità dei livelli, espressi in termini monetari reali, delle prestazioni effettuate nei diversi Stati membri dagli organismi comunitari d'intervento. Nel prevedere un importo forfettario a titolo di corrispettivo del vantaggio che poteva risultare dalle operazioni di sostituzione, la Commissione non aveva dunque potuto riferirsi a un vantaggio all'epoca inesistente. Dei benefici speculativi si sono realizzati successivamente, quando si è accentuato il distacco fra le parità monetarie utilizzate dalla Comunità per tradurre nelle valute nazionali i prezzi agricoli «unici» stabiliti in u.c., e le parità effettive di queste valute, determinate dalle loro fluttuazioni nel senso della svalutazione di alcune e della rivalutazione di altre. Perciò, non vi è nessuna contraddizione fra l'istituzione di un importo compensativo monetario, volto a controbilanciare dei vantaggi di ordine puramente monetario che erano estranei alla finalità del regolamento n. 458/73, e il mantenimento dell'importo forfettario da questo previsto di 2 u.c. per 100 chilogrammi di zucchero.

8. Con il suo sesto quesito, il giudice francese ha chiesto se l'emanazione, nel corso della stagione saccarifera, di una nuova normativa destinata ad essere immediatamente applicata alle operazioni in corso, attribuisse a tale normativa carattere retroattivo, il che avrebbe comportato lesione del principio della certezza del diritto.

Mi sembra opportuno ricordare ciò che affermò la Corte nella sentenza del 4 luglio 1973 nella causa 1/73, Westzucker (Raccolta 1973, pag. 729): «Secondo un principio generalmente ammesso, le leggi che modificano una disposizione legislativa si applicano, salvo espressa deroga, agli effetti futuri di situazioni sorte sotto l'impero della vecchia legge».

In armonia con tale criterio, la Corte escluse, in un caso successivo, che potesse considerarsi retroattivo un regolamento il quale aboliva degli importi compensativi monetari concessi all'esportazione, e si applicava anche alle operazioni effettuate in esecuzione di obblighi assunti prima della sua adozione; giacché, non esistendo la possibilità di prefissazione di tali importi «il diritto al versamento di un importo compensativo all'esportazione si perfeziona solo qualora l'esportazione venga effettivamente realizzata e dal momento in cui essa ha luogo» (sentenza del 14 maggio 1975 nella causa 74/74, CNTA/Commissione, Raccolta 1975, pag. 548, considerandi 29-32). La medesima logica deve applicarsi, a mio avviso, anche nell'ipotesi di istituzione di nuovi importi compensativi monetari.

In altri casi, nei quali si trattava di stabilire la sorte di rapporti pendenti al momento della modifica di una regolamentazione agricola, la Corte si è basata sull'idea che per potersi parlare d'inapplicabilità di una norma nuova a determinate situazioni esistenti, occorre che un'impresa abbia ottenuto una garanzia da parte della Comunità circa il regime giuridico di una determinata operazione, sia che si tratti dell'ammontare delle restituzioni e degli importi compensativi monetari connessi ad una esportazione, sia che si tratti di premi o di varie forme di sostegno inerenti al regime comunitario d'intervento per operazioni di denaturazione o altre analoghe (vedasi, ad esempio, la sentenza del 25 giugno 1975 nella causa 5/75, Deuka, Raccolta 1975, pag. 760).

Quando la garanzia sia tale da creare un diritto perfetto — come nel caso di fissazione anticipata dell'importo relativo a una operazione la cui esecuzione è garantita dall'impresa mediante il versamento di una cauzione incamerabile in caso d'inadempimento — la norma nuova che venisse a modificare retroattivamente l'importo così stabilito sarebbe indubbiamente contraria a una fondamentale esigenza di certezza del diritto.

Una garanzia comunitaria può essere riconosciuta anche in presenza di un' aspettativa legittima, e precisamente là dove manchi la possibilità di fissazione anticipata di un importo, qualora una determinata operazione sia stata autorizzata prima dell'adozione del nuovo regime giuridico. Questo sarebbe il caso — e lo chiarirò meglio tra breve — delle esportazioni di zucchero C da effettuare sulla base di una licenza rilasciata prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 101/77. Oltre non si può andare, sul piano della tutela della sicurezza giuridica.

Mi sembra chiaro, d'altronde, che non potrebbe ravvisarsi nessun diritto, né alcuna aspettativa legittima, a favore delle parti che avessero stipulato un contratto di esportazione relativo a zucchero di categoria A o B destinato ad essere venduto in quanto tale, di continuare a beneficiare in ogni caso del regime d'intervento che sussisteva all'epoca della conclusione del contratto. L'unico modo per tutelarsi contro eventuali modifiche di tale regime, e in particolare dell'ammontare

degli importi compensativi monetari, sarebbe quello di ottenere una licenza di esportazione, come risulta dalla giurisprudenza innanzi citata. Analogamente, le ditte attrici, avendo stipulato prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 101/77 un contratto per l'esportazione di zucchero C, fino allora totalmente sottratto all'applicazione di importi compensativi monetari, non possono pretendere che ciò desse loro il diritto di beneficiare di un regime di esenzione degli importi compensativi, in nome della certezza del diritto e della non retroattività del citato regolamento.

In definitiva, quindi, va escluso che il regolamento n. 101/77 della Commissione, per il fatto di applicarsi ad operazioni in corso senza tuttavia infrangere alcun diritto quesito, abbia un'efficacia retroattiva incompatibile col principio della sicurezza dei rapporti giuridici.

9. L'ultima domanda sottoposta alla Corte dal Tribunale di Valenciennes solleva un problema di tutela del legittimo affidamento. I giudici francesi vi chiedono infatti se il regolamento n. 101/77 sia applicabile a chi abbia assunto, prima della sua entrata in vigore, l'obbligo contrattuale di acquistare quantitativi di zucchero C, o di ricevere in cessione titoli di quota C.

La nostra Corte ha già avuto occasione di osservare che il sistema degli importi compensativi ha lo scopo di ovviare agli inconvenienti che l'instabilità monetaria può recare al funzionamento delle organizzazioni comuni di mercato, più che quello di tutelare gli interessi particolari degli operatori economici (sentenza citata nella causa 74/74, CNTA, Raccolta 1975, pag. 549, considerando 38). Nella stessa occasione, la Corte ha precisato che «le condizioni stabilite per l'applicazione e l'abrogazione del regime di cui trattasi in un determinato settore non tengono conto della situazione dei singoli operatori e non offrono a questi alcuna garanzia di permanenza del regime stesso». Ritengo che questa precisazione valga anche per l'ipotesi di istituzione di un importo compensativo monetario in relazione a un'operazione, alla quale anteriormente nessun importo compensativo era applicabile.

È evidente che tutto il problema della tutela del legittimo affidamento si presenta strettamente collegato, nell'ottica delle parti che hanno fatto appello a tale principio nel caso di specie, con la questione poc'anzi discussa della sicurezza dei rapporti giuridici. Ciò mi conduce a ribadire che la libertà del legislatore comunitario, nel determinare i rapporti compresi nell'ambito di efficacia temporale di una nuova disciplina, è limitata solo dall'obbligo di tener conto dei contratti in relazione ai quali l'operatore abbia ottenuto, depositando una cauzione, licenze di esportazione in cui viene prefissato l'importo della restituzione. Rispetto a tali contratti non dovranno intervenire in linea di principio modifiche imprevedibili che avrebbero l'effetto, esponendo l'operatore a rischi valutari, di causargli inevitabili perdite (cit. sentenza CNTA, considerandi 41 e 42).

Nel nostro caso, mancando un regime di importi compensativi applicabili prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 101/77 alle esportazioni di zucchero C (e quindi essendo impossibile fissare in anticipo tali importi), la sola cautela che poteva prendere l'esportatore era quella di ottenere la licenza di esportazione. Perciò il rispetto del generale principio della tutela dell'affidamento richiedeva, secondo i criteri accolti nella giurisprudenza della Corte, che fossero esentate dall'applicazione dei nuovi oneri imposti mediante il regolamento n. 101/77 le operazioni effettuate sulla base di un certificato di esportazione per zucchero C, rilasciato anteriormente all'entrata in vigore del regolamento stesso. Ed è proprio questo che viene disposto nell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 101/77.

Le imprese in causa sostengono che la tutela dell'affidamento va estesa fino a coprire tutti i casi in cui un operatore si sia obbligato irrevocabilmente, mediante contratto, ad effettuare un'esportazione, anche se il relativo certificato non sia stato ancora ottenuto, e neppure richiesto. Più in particolare, quelle imprese fanno valere la circostanza che, per lo zucchero C, non si poteva ottenere un certificato di esportazione di validità superiore a tre mesi. Poiché l'esportazione prevista dal contratto tra esse stipulato in gennaio avrebbe dovuto aver luogo in giugno, esse non avevano potuto ancora richiedere l'apposito certificato, in ragione appunto della sua ristretta validità temporale.

Noto peraltro che la limitatezza del periodo di validità del certificato in questione significa che il legislatore comunitario era disposto a fornire una garanzia del genere sopra chiarito solo per un breve periodo di tempo. Le manovre speculative, alle quali la Commissione ha cercato di porre rimedio adottando il regolamento n. 101/77, mostrano che quel legislatore era stato prudente nel limitare a un periodo non superiore a tre mesi la validità dei certificati di esportazione. Tale validità fu estesa a cinque mesi dal regolamento n. 278/77 del 9 febbraio 1977. Comunque, all'epoca del contratto (6 gennaio 1977) gli interessati non avevano alcun diritto di ottenere un certificato di esportazione valido per più di tre mesi. Da ciò essi avrebbero dovuto trarre la logica conclusione che un contratto stipulato più di tre mesi prima della data prevista per l'esportazione presentava delle alee sotto il profilo del regime comunitario che sarebbe stato applicabile al momento dell'esportazione. Né gli interessati possono ora pretendere che la Comunità li liberi dalle conseguenze di un rischio, che essi sapevano di correre.

Le imprese interessate affermano pure che nessun interesse pubblico superiore giustificava l'urgenza con cui è stato adottato e posto in vigore il regolamento in questione. Mi sembra superfluo discutere se tale interesse fosse presente — come io ritengo dimostrato dalla motivazione stessa del regolamento n. 101/77 — oppure no. Basterà osservare che l'esigenza di un interesse pubblico superiore, che giustifichi l'urgenza di applicare un provvedimento da cui deriva un onere per i destinatari, è stata affermata dalla Corte soltanto là dove il provvedimento non sia accompagnato da nessuna misura transitoria, volta a far salve le operazioni per cui un'aspettativa legittima fosse già sorta (per esempio, a seguito del rilascio di una licenza di esportazione). Quando invece le operazioni di tal genere sono esentate dall'applicazione del regolamento, come è avvenuto nel caso di specie, la richiesta di una giustificazione dell'urgenza, nel senso indicato dalle ricorrenti, non ha ragion d'essere.

10. Per tutte le considerazioni fin qui svolte, concludo proponendo alla Corte che essa risponda alle domande pregiudiziali formulate dal Tribunal d'instance di Valenciennes, nel senso di escludere che il regolamento della Commissione n. 101/77 modifichi il regolamento del Consiglio n. 3330/74; di dichiarare che la Commissione poteva legittimamente adottare tale atto alla stregua del regolamento del Consiglio n. 974/71, e pur restando in vigore tutte le disposizioni del suo regolamento n. 458/73; di escludere inoltre che l'emanazione e l'applicazione del suddetto regolamento n. 101/77 durante la stagione saccarifera gli conferissero carattere retroattivo; di affermare infine che detto provvedimento non è contrario al principio di tutela dell'affidamento per il fatto di essere applicabile anche alle esporta-

zioni effettuate in base a quei contratti anteriori alla sua entrata in vigore, per i quali non fosse stato ancora ottenuto l'apposito certificato.