CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 14 OTTOBRE 1982 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha sottoposto alla Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, le seguenti questioni:

«1. Se lo zucchero che si trova in corso di trasporto tra un magazzino riconosciuto ai sensi dell'art. 3, n. 1, 1° comma, del regolamento (CEE) del Consiglio 20 giugno 1977, n. 1358, che stabilisce norme generali di compensazione delle spese di magazzinaggio nel settore dello zucchero ed abroga il regolamento (CEE) n. 750/68 (GU L 156 del 25. 6. 1977, pag. 4), ed un altro magazzino riconosciuto soddisfi la condizione di essere "immagazzinato in un magazzino" ai sensi della suddetta disposizione, anche se i due magazzini si trovano in due diversi Stati membri.

In caso di soluzione negativa:

2. Se il divieto generale di provvedimenti arbitrari o il divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n., 3, 2° comma, del Trattato CEE renda necessario attribuire comunque all'operatore svantaggiato un bonifico, nel caso in cui un analogo vantaggio sia stato illegittimamente attribuito all'operatore favorito.

In caso di soluzione affermativa:

3. Se il regime particolare di cui all'art. 11, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 18 agosto 1978, n. 1998, che stabilisce le modalità di applicazione del sistema di compenso delle spese di magazzinaggio nel settore dello zucchero (GU L 231 del 23. 8. 1978, pag. 5), rientri nell'autorizzazione di cui all'art. 3, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 20 giugno 1977, n. 1358.

In caso di soluzione negativa:

4. Se l'illegittimo trattamento di favore dei trasporti tra magazzini riconosciuti di uno stesso Stato membro rispetto ai trasporti tra magazzini riconosciuti di Stati membri differenti costituisca un caso di discriminazione ai sensi dell'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato CEE oppure violi comunque il divieto generale di provvedimenti arbitrari che deriva dai principi giuridici comuni».

Tali questioni sono sorte nel seguente contesto. L'art. 8 del regolamento del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3330 (GU L 359, del 31. 12. 1974, pag. 1), contempla il rimborso, da parte degli Stati membri, delle spese di magazzinaggio per lo zucchero prodotto con materie prime di origine comunitaria. Le norme generali che disciplinano il rimborso sono stabilite nel regolamento n. 1358/77, il cui art. 1 dispone che il rimborso delle spese di magazzinaggio è effettuato di regola dallo Stato membro nel cui territorio si trovano immagazzinati i prodotti di cui trattasi. A norma dell'art. 4 dello stesso regolamento, il calcolo del rimborso viene effettuato in base a rilevazioni mensili delle quantità

1 — Traduzione dall'inglese.

immagazzinate e il quantitativo da prendere in considerazione per un mese è «pari alla media aritmetica dei quantitativi che si trovano in giacenza all'inizio e alla fine del mese di cui trattasi». L'art. 3, n. 2, stabilisce che «in circostanze particolari possono essere adottate speciali disposizioni ... per lo zucchero in corso di trasporto all'inizio» del mese di cui trattasi. Tali disposizioni sono state stabilite negli artt. 10 e 11 del regolamento della Commissione n. 1998/78. L'art. 10 dispone che il rimborso viene concesso per lo zucchero di canna proveniente dai dipartimenti francesi d'oltremare e in corso di trasporto marittimo alle ore 0,00 del primo giorno di un mese. Ai sensi dell'art. 11, n. 1, il rimborso è concesso «quando in uno Stato membro lo zucchero ... proveniente da un magazzino riconosciuto si trova in corso di trasporto ... alle ore 0,00 del primo giorno di un mese ed è immagazzinato al suo arrivo in un altro magazzino riconosciuto dallo stesso Stato membro».

Nel 1979 un'impresa tedesca («Wagner») chiedeva il rimborso delle proprie spese di magazzinaggio per quantitativi di zucchero, acquistati da un'impresa francese a Digione, che si trovavano in corso di trasporto da un magazzino riconosciuto in Francia (a quanto pare, quello del fabbricante) ad un magazzino riconosciuto in Germania (a quanto pare, quello della Wagner) l'ultimo giorno del mese in questione. Il competente ente tedesco, la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, respingeva la domanda per il motivo che, a norma dell'art. 11 del regolamento n. 1998/78, potevano essere prese in considerazione soltanto merci in transito fra due magazzini riconosciuti nello stesso Stato membro. La Wagner adiva allora il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno. Questo riteneva che, a norma del regolamento n. 1358/77, il rimborso dev'essere concesso soltanto per zucchero che sia stato ritirato dal mercato in condizioni analoghe a quelle vigenti per l'ammasso da parte dello Stato. Il trasporto dello zucchero da un magazzino riconosciuto ad un altro non influisce sul fatto che lo zucchero è comunque sottratto al mercato. Di conseguenza, il traporto di zucchero fra due magazzini riconosciuti dovrebbe essere considerato alla stessa stregua dell'immagazzinamento in un solo luogo, in un magazzino riconosciuto, nel qual caso, secondo il Verwaltungsgericht, è irrilevante che i magazzini siano situati nello stesso Stato membro o in Stati membri diversi. È questo il punto di vista sostenuto nelle osservazioni presentate alla Corte dalla Wagner.

I regolamenti non stabiliscono che le spese di magazzinaggio debbano essere rimborsate per il fatto che lo zucchero viene considerato come «ritirato dal mercato». Anche qualora il Verwaltungsgericht avesse ragione nel ritenere che questo sia il motivo del rimborso delle spese di magazzinaggio, sed quaere, il problema essenziale è se lo zucchero di cui trattasi soddisfi le condizioni stabilite.

Nel preambolo del regolamento n. 1358/77 viene messa in rilievo la necessità di controlli e di ispezioni sulle scorte di zucchero per le quali dev'essere effettuato il rimborso. Per questo motivo i magazzini devono essere ufficialmente riconosciuti. La regola generale è posta nell'art. 3, n. 1. Il rimborso per i quantitativi di zucchero «*immagazzinati* in un magazzino riconosciuto dallo Stato membro nel cui territorio esso si trova», ed il calcolo è effettuato in base a rilevazioni mensili delle quantità *immagazzinate* (art. 4, n. 1). L'art. 3, n. 1, non dice

alcunchè sullo zucchero in corso di trasporto, e ovviamente lo zucchero che si trova in corso di trasporto non è «immagazzinato in un magazzino», indipendentemente dal fatto che il trasporto avvenga fra due magazzini riconosciuti nello stesso Stato membro o in due Stati membri diversi.

L'art. 3, n. 2, consente l'adozione di speciali disposizioni, «in circostanze particolari», per lo zucchero in corso di trasporto. Gli artt. 10 e 11 del regolamento n. 1998/78 riguardano le due specifiche categorie cui ho fatto riferimento. L'art. 10 è irrilevante nella fattispecie e l'art. 11 riguarda unicamente lo zucchero in corso di trasporto da un magazzino riconosciuto e che, all'arrivo, viene immagazzinato in un altro magazzino riconosciuto nello stesso Stato membro. Queste disposizioni non considerano che lo zucchero si trovi in un magazzino mentre è in corso di trasporto; esse contemplano espressamente il rimborso per lo zucchero in corso di trasporto. Anche qualora dovessero essere interpretate nel senso che esse considerino lo zucchero come trovantesi in un magazzino, tali disposizioni si riferiscono unicamente al trasporto nell'ambito dello stesso Stato membro.

Perciò, a mio avviso, è chiaro che la soluzione della prima questione dev'essere in senso negativo.

La seconda questione sembra aver rilevanza nella fattispecie, soltanto qualora la terza questione venga risolta negativamente e la quarta affermativamente. Prenderò quindi in esame anzitutto queste due questioni.

La terza riguarda la norma di autorizzazione dell'art. 11, n. 1, del regolamento n. 1998/78; la quarta, partendo dall'ipotesi che il regime di favore concesso al trasporto interno sia illegittimo, è intesa a stabilire se gli effetti di tale regime costituiscano un trattamento discriminatorio o arbitrario.

Come abbiano visto, il potere di adottare «speciali disposizioni» è attribuito unicamente «in circostanze particolari». Il problema del se i fatti che sono stati richiamati possano costituire «circostanze particolari», secondo una corretta interpretazione del regolamento, rientra, in quanto punto di diritto, nella competenza della Corte. Nell'ambito di tale definizione, rientra tuttavia ampiamente nel potere di valutazione o discrezionalità della Commissione stabilire se le circostanze giustifichino o richiedano speciali disposizioni e come queste debbano configurarsi.

Nel caso di specie, si è considerato che lo zucchero proveniente dai dipartimenti francesi d'oltremare richiedesse speciali disposizioni, perché quasi tutto questo zucchero viene trasportato per mare alle raffinerie nella Francia metropolitana e il viaggio dura varie settimane. È stato detto che lo zucchero trasferito da un magazzino riconosciuto ad un altro nello stesso Stato membro costituisce oggetto di contestazioni da parte dei commercianti, tenuto conto della struttura di questo settore commerciale e della necessità di spostare lo zucchero da un magazzino all'altro fino al momento dello smercio. I controlli e le ispezioni sui quali è stata richiamata l'attenzione nel preambolo cui ho fatto riferimento, potrebbero continuare ad aver luogo, con effetti soddisfacenti, per tale zucchero. È stato sostenuto che questa situazione è diversa dal caso in cui lo zucchero attraversi i confini di Stati membri, seppure per passare da un magazzino riconosciuto ad un altro, caso in cui sarebbe molto più difficile e più costoso garantire la necessaria sorveglianza, in particolare a causa dei modesti quantitativi interessati.

A prima vista sembra che la differenza, nel grado di difficoltà del controllo, fra le due suddette situazioni possa essere esagerata, fra l'altro perché a) i quantitativi che attraversano i confini sono mani-

festamente molto ridotti (anche se non così modesti come sostiene la Commissione) e b) in ragione di quanto disposto dall'art. 16, n. 2, del regolamento n. 1998/78 (ove sono contemplati provvedimenti relativi al rimborso per lo zucchero prodotto in uno Stato membro e immagazzinato in un altro).

Inoltre, si sottolinea che quando l'art. 11, n. 1, del regolamento n. 1998/78 è stato modificato, con regolamento 14 settembre 1981, n. 2671 (GU L 262, del 16. 9. 1981, pag. 17), è stata eliminata la condizione secondo cui lo zucchero dovrebbe trovarsi in corso di trasporto fra due magazzini riconosciuti nello stesso Stato membro, riconoscendosi sufficiente il trasferimento fra due magazzini riconosciuti. È stata tuttavia introdotta una diversa condizione, nel senso che il rimborso delle spese di magazzinaggio viene concesso soltanto «purché non sia già stato dovuto il contributo». Ciò sembra escludere qualsiasi caso in cui lo zucchero venga venduto e quindi, se ho ben compreso la tesi della Commissione, la maggioranza dei casi, poiché lo zucchero che attraversa i confini viene normalmente venduto. Qualora lo zucchero resti di proprietà dello stesso commerciante, il controllo è più facile che non in caso di cessione, e quest'ultima ipotesi avrebbe creato tanto maggiori difficoltà se l'art. 11 si fosse inizialmente riferito a magazzini situati in Stati membri diversi.

Nonostante il peso delle obiezioni che sono state sollevate, mi sembra, in definitiva, che la Commissione abbia addotto ragioni sufficienti (relativamente al problema del controllo) a spiegare perché era giustificato di trattare come un'ipotesi diversa il caso del trasporto fra magazzini riconosciuti nello stesso Stato membro. La Commissione poteva quindi, a mio avviso, concludere che in tal caso esistessero circostanze particolari, che non esistevano nel caso del trasporto fra Stati membri.

Infine, è stato detto che il preambolo del regolamento n. 1998/78 mette in rilievo la necessità di tener conto dello zucchero prodotto nei dipartimenti francesi d'oltremare e soggiunge, nella versione tedesca, che «ist daher» («occorre quindi») prevedere un regime da applicare allo zucchero in corso di trasporto tra magazzini riconosciuti in uno Stato membro. Secondo questa tesi, se non esiste un nesso di causalità, la seconda disposizione sarebbe invalida. Ora, è chiaro che non esiste questo nesso di causalità, e nelle altre versioni linguistiche non appare l'espressione equivalente a «ist daher». A mio avviso, non si dovrebbe tener conto di questa espressione.

Di conseguenza, ritengo che l'art. 11, n. 2, del regolamento n. 1998/78 sia stato validamente adottato in forza dei poteri attribuiti dall'art. 3, n. 2, del regolamento n. 1358/77, e che, essendo stato dimostrato che i motivi addotti sono obiettivamente giustificati, non si ha né una discriminazione ai sensi dell'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato CEE, né una violazione del divieto generale di adottare provvedimenti arbitrari.

Anche qualora fosse accertato che la Commissione ha agito illegittimamente escludendo dal rimborso lo zucchero in corso di trasporto fra Stati membri, ciò non darebbe, a mio avviso, alla Wagner il diritto al rimborso o ad un «analogo vantaggio», come indicato nella seconda questione pregiudiziale. Spetta alle competenti istituzioni comunitarie adottare i provvedimenti necessari per porre rime-

dio alla situazione; ciò può implicare una decisione in base a fattori economici e politici, che rientra nel potere discrezionale di dette istituzioni. Non è necessario che la Corte si pronunci, come è stato suggerito, sulla possibilità che la Wagner agisca, in base al presupposto della illegittimità degli atti della Commissione, mediante un ricorso per risarcimento ai sensi degli artt. 178 e 215 del Trattato.

Di conseguenza, concludo che le questioni sottoposte alla Corte dovrebbero essere risolte nel seguente modo:

1. Lo zucchero in corso di trasporto da un magazzino riconosciuto ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1358/77 ad un altro magazzino riconosciuto non costituisce zucchero «immagazzinato in un magazzino» ai sensi dell'art. 3, n. 1, indipendentemente dal fatto che i magazzini siano situati nello stesso Stato membro o in Stati membri diversi.

2. Non è stato dimostrato che, adottando l'art. 11, n. 1, del regolamento n. 1998/78, la Commissione abbia ecceduto i limiti del potere di adottare disposizioni speciali, contemplato dall'art. 3, n. 2, del regolamento n. 1358/77.

3. Dall'esame della questione non è risultato che il regime di favore concesso allo zucchero trasportato fra magazzini ricosciuti in uno stesso Stato membro rispetto allo zucchero trasportato fra magazzini riconosciuti in Stati membri diversi fosse arbitrario o costituisse una discriminazione ai sensi dell'art. 40, n. 3, del Trattato CEE.

In considerazione di quanto precede, la seconda questione è priva di oggetto.