

Essi hanno lo scopo di evitare, nello Stato membro interessato, alterazioni del sistema dell'intervento istituito dai regolamenti comunitari.

Non si tratta di oneri istituiti unilate-

ralmente da taluni Stati membri, bensì di provvedimenti comunitari che vanno considerati leciti, tenuto conto delle eccezionali circostanze del momento, nell'ambito della politica agricola comune.

Nel procedimento 9-73,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Finanzgericht Baden-Württemberg, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

CARL SCHLÜTER, Osnabrück,

e

HAUPTZOLLAMT LÖRRACH,

domanda vertente sull'interpretazione degli articoli 5 e 107 del trattato come pure della risoluzione del Consiglio 22 marzo 1971 (relativa alla graduale attuazione dell'unione economica e monetaria nella Comunità; GU n. C 28 del 27. 3. 1971, pag. 1), ed altresì sull'interpretazione e sulla validità del regolamento del Consiglio 12 maggio 1971 n. 974 (relativo a determinate misure di politica congiunturale da adottarsi nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di oscillazione delle monete di taluni Stati membri; GU n. L 106 del 12. 5. 1971, pag. 1), e dei regolamenti della Commissione nn. 1013/71 (GU n. L 110 del 18. 5. 1971, pag. 8), 1014/71 (GU n. L 110 del 18. 5. 1971, pag. 10) e 501/72 (GU n. L 60 dell'11. 3. 1972, pag. 1),

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; A. M. Donner e M. Sørensen, presidenti di Sezione; R. Monaco, J. Mertens de Wilmars (relatore), P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh e A. J. Mackenzie Stuart, giudici;

avvocato generale: K. Roemer,  
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

## SENTENZA

## In fatto

## I — Gli antefatti e il procedimento

Gli antefatti e lo svolgimento del procedimento si possono riassumere come segue:

L'ordinamento dei mercati agricoli e, in particolare, la determinazione dei prezzi indicativi, dei prezzi d'entrata e d'intervento — in base ai quali vengono calcolati i prelievi e le restituzioni — è fondata su parità fisse fra le monete dei vari Stati membri rispetto all'unità di conto.

Nel corso del 1971 l'afflusso crescente di capitali vaganti in determinati Stati membri, in particolare nella Repubblica federale e nei Paesi Bassi, induceva il Consiglio — nella sopra menzionata risoluzione 9 maggio 1971 relativa alla situazione monetaria — a esprimere la propria comprensione «perché, in certi casi, tali paesi possano allargare per un periodo limitato i margini di fluttuazione dei tassi di cambio delle loro monete rispetto alle loro parità attuali» — fenomeno chiamato «fluttuazione» della moneta.

Dato che, per la determinazione del livello dei prezzi nell'ambito delle organizzazioni di mercato agricole, erano state tenute ferme le parità esistenti (anche per quanto riguarda il DM e il fiorino), i prezzi interni della Comunità rimanevano in linea di principio immutati, quanto meno per i prodotti per i quali vengono fissati dei prezzi d'intervento come pure per i prodotti il cui prezzo dipende dai primi. Cionondimeno, tali prezzi espressi in DM o in fiorini subivano una diminuzione pari alla rivalutazione di fatto di dette monete.

Posto che questa situazione lasciava prevedere delle distorsioni di concorrenza a danno dei produttori agricoli tedeschi e olandesi come pure perturbazioni negli

scambi di prodotti agricoli, il Consiglio, nella risoluzione 9 maggio 1971, decideva del pari di adottare «senza indugio, conformemente all'art. 103 del trattato, le misure appropriate».

Per l'attuazione di questa risoluzione il Consiglio, con regolamento n. 974/71, istituiva un sistema di importi compensativi all'importazione e all'esportazione, tanto negli scambi fra Stati membri quanto in quelli coi paesi terzi, importi compensativi intesi ad annullare l'incidenza dei provvedimenti monetari sui prezzi dei prodotti fondamentali per i quali sono contemplati provvedimenti d'intervento.

Le modalità d'applicazione di questo regolamento venivano stabilite dalla Commissione con regolamento 17 maggio 1971 n. 1013 (GU n. L 110 del 18.5.1971, pag. 8), mentre gli importi compensativi venivano stabiliti da vari regolamenti, in particolare, per quanto riguarda l'importazione che ha dato origine alla causa principale, dal regolamento della Commissione 9 marzo 1972 n. 501 (GU n. L 60 dell'11.3.1972, pag. 1).

Il 15 marzo 1972, su kg. 7 247 di formaggio Emmentaler e Gruyère importato dalla Svizzera in Germania ad opera della ditta Carl Schlüter, attrice nella causa principale, veniva riscosso, oltre al prelievo ed alla tassa di congruaggio, un importo compensativo di DM 3 297,39, pari a DM 45,50 il quintale.

L'attrice nella causa principale, ritenendo invalido il regolamento n. 974/71, chiedeva al Finanzgericht Baden-Württemberg l'annullamento del provvedimento con cui le era stato imposto l'importo compensativo, in seguito a che detto tribunale, con ordinanza 8 novembre 1972, ha sottoposto a questa Corte le seguenti questioni:

1. Se il regolamento (CEE) del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974 (GU n. L 106 del 12. 5. 1971) sia valido nella parte in cui autorizza la riscossione d'importi compensativi sulle importazioni da paesi terzi (art. 1).

In subordine:

2. Se l'art. 2 di detto regolamento sia valido in quanto esso assume come unico criterio di calcolo degli importi compensativi il rapporto fra il marco tedesco e il dollaro USA.

In subordine:

3. Se il regolamento (CEE) n. 974/71 e i regolamenti d'attuazione nn. 1013/71 e 1014/71, del 17 maggio 1971, e n. 501/72 siano validi nella parte in cui autorizzano, negli scambi di formaggio Emmentaler e Gruyère (voce doganale 04.04) coi paesi terzi, la riscossione d'importi compensativi che, aggiunti al prelievo, costituiscono un onere superiore a quello dei dazi consolidati del GATT.

In subordine:

4. Se — alla data del 15 marzo 1972 — l'autorizzazione a riscuotere importi compensativi negli scambi extracomunitari, a norma del regolamento n. 974/71, fosse venuta meno — in conformità all'art. 8, n. 2, dello stesso regolamento — in quanto

- a) gli Stati membri applicavano nuovamente la disciplina internazionale relativa ai margini di oscillazione dei tassi di cambio intorno alla parità ufficiale, o
- b) era pacifico, almeno a decorrere dal 18 dicembre 1971 (conferenza sulle questioni monetarie a Washington), che gli Stati membri non sarebbero tornati alle vecchie parità.

In subordine:

5. Se, alla data del 15 marzo 1972
  - a) l'art. 107 del trattato CEE,
  - b) la risoluzione del Consiglio 22 marzo 1971 relativa alla graduale

attuazione dell'unione economica e monetaria nella Comunità (GU 1971, n. C 28) o

- c) l'art. 5 del trattato CEE vietassero agli Stati membri la liberazione dei cambi (floating).

L'ordinanza di rinvio in data 8 novembre 1972 è stata registrata nella cancelleria della Corte il 19 febbraio 1973.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di non procedere ad istruttoria.

L'attrice nella causa principale, il governo tedesco, la Commissione e il Consiglio hanno presentato osservazioni scritte.

All'udienza del 27 giugno 1973 l'attrice nella causa principale, rappresentata dall'avv. Ehle, del foro di Colonia; la Commissione, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Gilsdorf; il Consiglio, rappresentato dal suo agente sig. Lambers, e il governo tedesco, rappresentato dal sig. Seidel, Regierungsdirektor, hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza dell'11 luglio 1973.

## II — Osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello statuto della Corte

Le osservazioni delle parti si possono riassumere come segue:

### A — Osservazioni dell'attrice nella causa principale

#### *Sulla prima questione*

Gli importi compensativi sono dei dazi doganali o tasse d'effetto equivalente e sono da ritenersi come tali vietati, a meno che una disposizione del trattato o delle organizzazioni di mercato autorizzi il Consiglio ad adottare provvedimenti eccezionali.

Orbene, nella fattispecie un'eccezione del genere non può trovare fondamento nell'art. 103, n. 2. Non si tratta di un provvedimento di politica congiunturale, ma di una misura intesa a proteggere l'unità dei prezzi agricoli. Nemmeno si tratta di una «questione d'interesse comune» (art. 103, n. 1) bensì di un provvedimento che protegge determinati produttori agricoli. Come si desume, infine, tanto dall'interpretazione letterale quanto dalla sua funzione di coordinamento nei confronti degli Stati membri per quanto riguarda «la loro» politica congiunturale, l'art. 103, n. 2, consente d'intervenire solo mediante direttive o decisioni.

Solo gli artt. 40 e 43 del trattato, in relazione all'art. 235, avrebbero potuto fornire un adeguato fondamento giuridico agli importi compensativi, come lo stesso Consiglio ha ammesso basando, fra l'altro, il regolamento 23 febbraio 1973 n. 509 (GU n. L 50 del 23. 2. 1973, pag. 1) — che modifica il regolamento n. 974/71 — sugli artt. 28, 43 e 235 del trattato.

Va del pari respinto qualsiasi richiamo all'art. 113 del trattato, giacché il regolamento di cui è causa riguarda non già dei problemi di politica commerciale, bensì dei problemi di tassi di cambio i quali, a norma dell'art. 107, sono in linea di principio di competenza degli Stati membri. Pure incompatibile con l'art. 4 del trattato è la tesi secondo cui, qualora il sistema dei prezzi agricoli sia in pericolo, i principi generali del diritto autorizzerebbero ad adottare gli opportuni provvedimenti, senza che fosse necessaria una specifica attribuzione di competenze.

Benché il regolamento n. 974/71 si limiti a far riferimento «in particolare» all'art. 103 — il che dovrebbe in linea di principio consentire di precisare il suo fondamento legale, con riferimento fra l'altro alle disposizioni del trattato relative all'agricoltura — ciò non è possibile nella fattispecie, dato che, contrariamente a quanto dispone l'art. 43, n. 2, 3° comma, il Parlamento europeo non è stato senti-

Comunque, la formula assolutamente generica usata per indicare il fondamento giuridico del regolamento di cui trattasi non corrisponde affatto a quanto stabilisce, in materia di motivazione, l'art. 190 del trattato.

#### *Sulla seconda questione*

L'uso esclusivo, nell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 974/71, del rapporto di cambio fra il DM e il dollaro USA, si è risolto, per le importazioni di formaggio dalla Svizzera, in un eccesso di tassazione pari almeno al 12 %, dato che la parità del franco svizzero rispetto al DM è cambiata molto poco.

La riscossione d'importi compensativi dell'ordine del 13 %, quando la differenza massima tra il franco svizzero e il DM era del 3 %, viola il divieto di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali sancito dall'art. 19 del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968 n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU n. L 148 del 28. 6. 1968, pag. 13).

L'art. 2 del regolamento n. 974/71 viola del pari il principio di proporzionalità, in quanto non si limita «agli importi strettamente necessari per compensare l'incidenza delle misure monetarie sui prezzi dei prodotti di base per i quali sono previste misure d'intervento»; com'è pur detto nell'ultimo considerando dello stesso regolamento.

Sono stati violati i principi del trattato, in particolare gli artt. 39, 40 e 110, in quanto eventuali misure di salvaguardia potevano essere adottate solo se fosse stato necessario per raggiungere gli scopi elencati dall'art. 39. Scopo del regolamento n. 974/71 è il far salvo il mercato agricolo unico per i prodotti soggetti ad intervento, come pure il limitare le perdite a carico dei produttori. Orbene, mentre degli importi compensativi che si fossero limitati a compensare l'effetto della rivalutazione rispetto alle divise dei paesi terzi sarebbero stati sufficienti per proteggere i produttori comunitari, il siste-

ma adottato concede loro un'ulteriore protezione, perturba il funzionamento del mercato comune, si risolve in prezzi al consumo troppo elevati e viola la finalità di una politica commerciale liberista, conforme alle disposizioni del GATT.

Nel calcolare gl'importi compensativi gravanti sul formaggio, non si è tenuto conto di un certo numero di fattori atti a ridurne l'onere ed a consentirne la progressiva eliminazione la quale, soprattutto per i formaggi, avrebbe potuto essere già avvenuta alla data dell'importazione di cui trattasi (15 marzo 1972). L'attrice nella causa principale menziona la riduzione del costo dei mezzi di produzione, l'indipendenza del prezzo del formaggio dal prezzo d'intervento per il burro e per il latte scremato in polvere, le oscillazioni dei prezzi di mercato che potevano compensare le oscillazioni monetarie.

Per quanto riguarda il calcolo degli importi compensativi, il sistema adottato non si può giustificare adducendo considerazioni d'ordine amministrativo e pratico. Si sarebbe dovuto tener conto del fatto che, per i tipi di formaggio di cui trattasi, non vi è prezzo d'intervento e che era possibile fissare importi compensativi specifici per i principali Stati terzi che intrattengono relazioni commerciali con la Comunità o, quanto meno, adottare come criterio la media ponderata delle oscillazioni delle parità degli Stati terzi più rappresentativi. Infine, sarebbe sempre stato possibile correggere gl'importi compensativi che non fossero stati fissati con precisione.

### *Sulla terza questione*

Il dazio d'importazione per i formaggi Emmental e Gruyère è stato consolidato in sede GATT (allegato II del regolamento (CEE) n. 1/72, che modifica il regolamento 950/68, relativo alla tariffa doganale comune; GU n. L 1 dell'1. 1. 1972, pag. 375). In conformità all'art. 14, n. 3, del regolamento n. 804/68, il prelievo è dunque limitato all'importo del dazio consolidato.

Secondo l'attrice nella causa principale,

la nozione «dazi consolidati» comprende gl'importi compensativi. Nella sentenza 15 ottobre 1969 (causa 14-69, Markus & Walsh, Racc. 1969, pag. 356) la Corte ha affermato che i termini «consolidazione» e «dazio consolidato» sono spesso usati «in senso ampio, per indicare il complesso delle concessioni tariffarie effettuate dai membri del GATT e costituenti oggetto di un obbligo nell'ambito di questo accordo». Tanto la prassi seguita dallo Hauptzollamt, convenuto nella causa principale (il quale chiama l'importo compensativo «Angleichungszoll»), quanto quella seguita dal governo federale, il quale ha ritenuto che l'estensione degli importi compensativi a tutti i prodotti agricoli sarebbe stata in contrasto con l'art. 12 del trattato, indica che detti importi sono affini ai dazi doganali. A questo proposito, anzi, gli Stati Uniti hanno protestato invocando l'art. XXIII, n. 2, del GATT, il che ha del resto indotto la Comunità a sopprimere gli importi compensativi per gran parte dei prodotti inclusi nel GATT e, infine, nell'aprile 1973, pure per i formaggi Emmental e Gruyère.

Quanto al se, contrariamente a quanto ritiene il giudice proponente, l'osservanza dei dazi consolidati costituisca più di una semplice obbligazione di diritto pubblico internazionale, l'attrice nella causa principale rileva che nella sentenza 12 dicembre 1972 (cause riunite 21—24-72, International Fruit Company, Racc. 1972, pag. 1219) la Corte si è pronunciata unicamente sull'efficacia diretta di una singola disposizione (l'art. XI) dell'accordo generale. L'articolo II, invece, in relazione con l'elenco allegato all'accordo, elenco nel quale sono stati stabiliti i dazi, costituisce una normativa chiara e incondizionata, che può esser fatta valere dai singoli, indipendentemente dall'atteggiamento dello Stato interessato, nella fattispecie la Svizzera.

Comunque, il consolidamento del dazio di cui trattasi si desume dall'elenco contenuto nell'allegato II della tariffa doganale comune (nella versione del regolamento 1/72). Esso fa quindi parte inte-

grante della tariffa e ne possiede la stessa efficacia diretta.

Inoltre, a norma dell'art. 14, n. 3, del regolamento 804/68 (relativo all'organizzazione comune nel settore del latte), per i prodotti per i quali il dazio doganale è stato consolidato in sede GATT, i prelievi non possono superare l'importo del dazio consolidato. Questa disposizione vale per tutti gli oneri gravanti i prodotti contemplati da detto regolamento e quindi anche per gl'importi compensativi.

#### *Sulla quarta questione*

L'attrice nella causa principale sostiene che l'art. 8, n. 2, del regolamento n. 974/71 non riguarda l'introduzione di nuove parità da parte degli Stati membri, bensì l'effettiva applicazione della disciplina internazionale relativa ai margini di oscillazione dei cambi. Orbene, gli accordi di Washington del 18 dicembre 1971 hanno fissato nuovi margini, soprattutto per il DM, pregando la Bundesbank d'intervenire onde mantenere la parità entro questi nuovi margini. La mancata notifica delle nuove parità è irrilevante ai fini dell'art. 8 del regolamento n. 974/71.

La seconda parte della quarta questione è dovuta all'errata interpretazione dell'art. 8, n. 2, il quale in realtà non si riferisce al ritorno alle vecchie parità.

#### *Sulla quinta questione*

La liberazione dei cambi è in contrasto con gli artt. 5 e 107 del trattato. Quest'ultimo contempla unicamente l'ipotesi della modifica di parità, dato che la fluttuazione è ammessa dal FMI solo per un breve periodo.

La risoluzione 22 marzo 1971 del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri — relativa alla graduale realizzazione dell'unione economica e monetaria nella Comunità — contiene ai punti 6 e 7 della rubrica III il divieto di liberare le monete. Questo divieto è divenuto operante per la Comunità e per gli Stati membri il giorno stesso in cui la ri-

soluzione è stata adottata. Ciò vale in particolare per detta rubrica III, con cui il Consiglio e gli Stati membri hanno convenuto diversi passi da compiersi nel corso della prima tappa, della durata di tre anni.

#### B — Osservazioni della Commissione

##### *Sulla prima questione*

Il regolamento n. 974/71, emanato come provvedimento di durata limitata in occasione delle misure monetarie adottate dagli Stati membri d'intesa con le istituzioni comunitarie, rientra effettivamente nell'ambito della politica congiunturale, che ha aspetti agricoli, ma non solo questi.

Le attribuzioni contemplate dagli artt. 103, n. 2, e 43 del trattato possono cumularsi. I provvedimenti da adottarsi possono quindi costituire un ostacolo per la libera circolazione delle merci, purché siano decisi, nell'interesse comune e non vadano oltre il minimo indispensabile. Non si può escludere l'applicazione dell'art. 103 adducendo la possibilità di valersi degli artt. da 39 a 46, di carattere più specifico. Benché il regolamento n. 974/71 potesse, come in seguito è avvenuto, trovare fondamento nell'art. 43, il valersi dell'art. 103 era in quel momento legittimo, dati il carattere temporaneo della disciplina introdotta, le sue conseguenze finanziarie e la necessità di non perdere tempo.

L'art. 103 non esclude affatto i regolamenti dal novero dei provvedimenti che esso contempla. Il termine «decidere», di cui al n. 2, non ha un senso specifico e il fatto che al n. 3 si parli di «direttive» appare logico, trattandosi di modalità d'applicazione. L'art. 155 del trattato parla espressamente di competenze generali d'attuazione che il Consiglio può delegare alla Commissione.

##### *Sulla seconda questione*

La scelta del dollaro USA come criterio di riferimento per i tassi delle monete co-

munitarie fluttuanti era comunque legittima e costituiva probabilmente l'unica soluzione possibile. Il riferirsi all'andamento di ciascuna divisa dei paesi terzi o alla media di queste divise sarebbe stato malagevole in pratica e, in ultima analisi, in contrasto con la realtà, data la posizione dominante del dollaro nel commercio internazionale. In ogni caso, nello scegliere tale criterio il Consiglio non ha esorbitato dal margine discrezionale spettantegli in quanto legislatore, giacché la scelta era fondata su buoni motivi. Non sono stati quindi violati né il divieto di discriminazione, né il principio di proporzionalità, né la finalità di stabilizzare i mercati (art. 39 c) né, infine, l'art. 110 del trattato.

#### *Sulla terza questione*

A proposito della compatibilità degli importi compensativi con le norme del GATT, la Commissione rileva che la questione è più complessa di quanto non pensi l'attrice nella causa principale.

Benché l'art. II, n. 1 b) del GATT vieti la riscossione di dazi più elevati di quelli in atto alla data dell'accordo, resta da accertare se gli importi compensativi rientrino in questa disposizione oppure ricadano sotto una clausola d'esenzione.

L'adozione di provvedimenti temporanei d'ordine monetario o relativi alla bilancia dei pagamenti non è pienamente conforme alle norme del GATT, benché gli artt. XII e XVIII consentano l'adozione di restrizioni quantitative di tal fatta.

Gl'importi compensativi si possono del pari ricondurre sotto la norma d'eccezione di cui all'art. II, n. 2 a), relativa ai tributi equivalenti ad una tassa interna e gravanti un prodotto nazionale analogo. In proposito, si deve tener conto dell'esigenza di tutelare il mercato comune agricolo, il quale fa parte dell'unione doganale riconosciuta dall'art. XXIV.

La Commissione si richiama del pari all'art. XIX, il quale consente determinati provvedimenti protettivi qualora l'importazione di una merce rischi di arrecare un danno grave. Il fatto inoltre che es-

sa, il 16 maggio 1972, abbia proposto di esentare dagli importi compensativi le merci consolidate in sede GATT non va attribuito all'incompatibilità degli importi stessi con l'accordo generale, bensì a considerazioni di politica commerciale.

La Commissione non ritiene che l'art. II, n. 1 b) dell'accordo generale sia direttamente efficace. Benché nella sentenza 12 dicembre 1972 (cause riunite 21—24-72, International Fruit Company) la Corte abbia negato l'efficacia diretta del solo articolo XI del GATT, la motivazione della sentenza indica chiaramente che l'efficacia diretta va esclusa a causa della struttura giuridica complessiva dell'accordo generale, dei suoi aspetti convenzionali, delle norme d'esenzione in esso contenute, della mancanza di sanzioni giuridiche.

Lo stesso vale quindi per l'articolo II, n. 1 b). Per stabilire se questo sia direttamente efficace non ci si può servire senz'altro dei criteri che valgono per l'efficacia diretta del diritto comunitario, quale ad esempio il fatto che le autorità nazionali non debbano adottare provvedimenti d'attuazione.

La Commissione ammette tuttavia che, essendo stati inseriti negli allegati della tariffa doganale comune (regolamento del Consiglio n. 950/68, modificato dal regolamento 1/72), i dazi consolidati in sede GATT sono divenuti direttamente efficaci. I singoli potevano quindi farli valere contro le disposizioni comunitarie subordinate con essi incompatibili. Il regolamento che ha istituito gli importi compensativi non è però subordinato né incompatibile con la tariffa doganale comune.

Esso non è incompatibile in quanto, sia per la loro funzione sia per il loro fondamento giuridico, gli importi compensativi vanno distinti dai dazi doganali propriamente detti, contenuti nella tariffa doganale comune. Al massimo si tratta di «tasse d'effetto equivalente a dei dazi doganali» le quali, per poter essere equiparate ai dazi consolidati, avrebbero dovuto costituire oggetto di un'apposita disposizione (quale, ad esempio, l'art. 14,

n. 3; 3° comma, del regolamento n. 804/68, per quanto riguarda i prelievi sui prodotti lattiero-caseari). Inoltre, l'estensione ai «tributi della stessa natura» dei divieti sanciti dall'accordo generale — estensione stabilita dall'art. II, n. 1, lettera b) dell'accordo stesso — non figura nella tariffa doganale comune.

In secondo luogo, il regolamento n. 974/71 non è affatto una norma subordinata rispetto alla tariffa doganale comune. In quanto *lex posterior* e *lex specialis*, esso deroga al regolamento n. 950/68. Se il Consiglio avesse voluto che la Commissione, nell'emanare le disposizioni d'attuazione, si attenesse ai dazi consolidati, il regolamento n. 974/71 avrebbe dovuto contenere una clausola espressa.

In ogni caso, la Commissione può sempre esentare dagli importi compensativi le merci che figurano nell'elenco del GATT. Il regolamento n. 974/71 non contiene però alcuna clausola d'esenzione generale.

#### *Sulla quarta questione*

La Commissione sostiene che il 15 marzo 1972 non si era ancora verificata la condizione alla quale l'art. 8, n. 2, del regolamento n. 974/71 subordina la cessazione del sistema d'importi compensativi. Il motivo per cui il regolamento n. 974/71 si adopera onde compensare la differenza tra parità reali e parità ufficiali è che da queste dipende, in forza del regolamento n. 129/62, l'intera politica agricola comune.

Il 15 marzo 1972 gli Stati membri non avevano ancora nuovamente applicato la disciplina internazionale, giacché ad essa non corrispondevano né il corso medio né i margini di oscillazione. È irrilevante la circostanza che fosse evidente che gli Stati membri non sarebbero tornati alle vecchie parità, posto che la «regolamentazione internazionale» di cui all'art. 8 del regolamento n. 974/71 riguarda il ritorno a parità fisse entro margini di oscillazione precisi, non già il ritorno alle vecchie parità.

#### *Sulla quinta questione*

La Commissione sostiene che, anche ammettendo che le parità fluttuanti non sarebbero state a lungo andare conciliabili coi principi monetari cui il trattato CEE è informato, l'art. 107 non vieta in modo assoluto agli Stati membri di liberare i loro cambi. Un divieto del genere non è inoltre contenuto nell'accordo monetario europeo del 5 agosto 1955, né nell'accordo relativo al FMI, le cui disposizioni non sono per di più direttamente efficaci.

È vero che la liberazione dei cambi ha conseguenze spiacevoli per la politica agricola, la quale effettivamente si basa su un sistema di parità fisse. Non si può tuttavia desumerne che questo sistema sia immutabile. L'instaurazione del mercato agricolo unico ha preceduto la realizzazione dell'unione economica e monetaria. Cionondimeno, quando i due scopi non coincidono più, è necessario effettuare le opportune modifiche.

Nemmeno la risoluzione del Consiglio in data 22 marzo 1971 osta alla liberazione dei cambi. Questa risoluzione non è affatto vincolante. In realtà, la crisi monetaria ha sconvolto le previsioni circa la realizzazione dell'unione economica e monetaria, il che ha del resto dato occasione ad una nuova risoluzione in data 21 marzo 1972.

Il risultato non cambia se si prende in considerazione l'art. 5, n. 2, del trattato. La liberazione dei cambi, dato che fa sempre parte degli strumenti di politica monetaria nazionali, non può essere considerata incompatibile con gli obblighi imposti dall'art. 5 per il solo fatto ch'essa rende più difficile il conseguimento degli scopi che il trattato si prefigge.

La Commissione propone di risolvere le due prime questioni nel senso che il loro esame non ha rivelato alcunché atto ad inficiare la validità del regolamento n. 974/71, nella parte in cui esso autorizza la riscossione d'importi compensativi sulle importazioni da paesi terzi e in cui si vale delle oscillazioni del marco tedesco rispetto al dollaro come criterio per determinare gli importi compensativi stessi.



In secondo luogo, il regolamento del Consiglio n. 974/71 ed i regolamenti della Commissione nn. 1013/71 e 501/72 sono validi, anche se gl'importi compensativi riscossi sulle importazioni da paesi terzi eccedono i dazi doganali consolidati in sede GATT (terza questione).

La quarta questione va risolta nel senso che l'autorizzazione a riscuotere importi compensativi, autorizzazione contenuta nel regolamento n. 974/71, era ancora valida il 15 marzo 1972.

Infine, sulla quinta questione, la Commissione sostiene che né l'art. 107 del trattato, né la risoluzione 22 marzo 1971, né l'art. 5 del trattato sanciscono il divieto di liberare i cambi.

#### C — Osservazioni del Consiglio

##### *Sulle due prime questioni*

Il Consiglio si richiama alle osservazioni nella causa 5-73 (Balkan-Import-Export/Hauptzollamt Berlin-Packhof) e sostiene che nulla inficia la validità del regolamento n. 974/71, nella parte in cui esso consente la riscossione d'importi compensativi. La scelta del dollaro USA come criterio di riferimento non inficia la validità dell'art. 2 del regolamento n. 974/71.

##### *Sulla terza questione*

Circa la validità del regolamento n. 974/71 alla luce dell'accordo tariffario stipulato il 6 ottobre 1969 fra la Comunità e la Svizzera, nell'ambito dell'art. XXVIII del GATT, il Consiglio sostiene che gl'importi compensativi non fanno parte dei dazi che hanno costituito oggetto di concessioni tariffarie. Essi non costituiscono un nuovo onere, ma si limitano a compensare la riduzione dell'onere anteriore, riduzione dovuta alle fluttuazioni monetarie. L'esenzione dagli importi compensativi di determinate merci, comprese negli elenchi delle concessioni in sede GATT, si è avuta unicamente in casi singoli ed in forza dell'art. 1, n. 2, ultimo comma, del regolamento

n. 974/71, il quale subordina la riscossione degli'importi compensativi all'esistenza di perturbazioni negli scambi dei prodotti agricoli. Non è prevista alcuna esenzione di carattere generale, come del resto si desume dal rifiuto del Consiglio di accogliere la proposta in tal senso sottopostagli dalla Commissione il 16 maggio 1972.

Le considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza 12 dicembre 1972 (cause riunite 21—24-72, International Fruit Company) — con cui ha negato che l'art. XI del GATT sia direttamente efficace — hanno carattere generale e valgono per l'accordo nel suo complesso. La validità del regolamento n. 974/71 non può quindi essere inficiata dall'art. II del GATT, in relazione all'accordo tariffario del 6 ottobre 1969.

Il risultato non cambia ove si ponga il regolamento n. 974/71 a raffronto con la tariffa doganale comune (regolamento del Consiglio n. 950/68, modificato dal regolamento del Consiglio 20 dicembre 1971 n. 1/72) la quale riproduce le concessioni fatte in sede GATT.

In primo luogo, gl'importi compensativi non ricadono sotto la tariffa doganale comune. Il loro fondamento giuridico è diverso e — come per i prelievi, menzionati nella tariffa doganale comune a titolo puramente informativo — occorrerebbe un'apposita disposizione per poterli equiparare ai dazi consolidati.

In ogni caso, col regolamento n. 974/71 il Consiglio poteva derogare al regolamento n. 950/68 con disposizioni destinate a prevalere su questo in quanto *lex specialis*.

##### *Sulla quarta questione*

Il Consiglio si richiama alle proprie osservazioni nella causa 5-73.

#### D — Osservazioni del governo tedesco

##### *Sulla prima questione*

La «politica di congiuntura» di cui si parla nell'art. 103 del trattato ha lo sco-

po specifico di garantire l'andamento economico generale mediante provvedimenti intesi a controllare i moti periodici ascendenti e discendenti dell'andamento stesso. Il regolamento n. 974/71 tende appunto a bilanciare, nell'interesse della continuità dell'andamento economico a medio e lungo termine, le variazioni aventi ripercussioni, in seguito alla liberazione delle parità, nel settore agricolo. È perfettamente esatto che il trattato contempla, negli artt. 38 e seguenti, attribuzioni specifiche in materia agricola; ciò però non costituisce un limite per le attribuzioni di cui all'art. 103. L'espressione «senza pregiudizio delle altre procedure» di cui all'art. 103, n. 2, indica l'esistenza di attribuzioni cumulative, di guisa che l'intervento fondato sull'art. 103 può riguardare tutti i settori e i provvedimenti adottati possono essere adeguati al caso singolo. Questa interpretazione — cui sono informati numerosi atti comunitari, quale il regolamento del Consiglio 11 agosto 1969 n. 1586 (GU n. L 202 del 12. 6. 1969, pag. 1) che autorizza la Francia a riscuotere importi compensativi all'esportazione — è stata confermata dalla sentenza della Corte in data 13 giugno 1972 (cause riunite 9 e 11-71, Cie d'Approvisionnement, Racc. 1972, pag. 391).

Il sistema istituito dal regolamento n. 974/71 non è nemmeno in contrasto con «l'interesse comune», giacché comprende la maggior parte del settore agricolo, ed anzi evita gravi squilibri fra i vari Stati membri.

Per quanto riguarda la forma di questo regolamento, il governo tedesco ricorda che, a norma dell'art. 103 del trattato, il Consiglio non era tenuto ad adottare una decisione o una direttiva. Dall'art. 103, n. 2, si desume chiaramente che il Consiglio, oltre a disporre del potere di coordinamento di cui al n. 3, può adottare provvedimenti d'ordine congiunturale e stabilire una politica congiunturale comune.

#### *Sulla seconda questione*

Riferendosi alla parità del dollaro nel determinare gli importi compensativi, il

Consiglio non ha violato il principio di proporzionalità. Il Consiglio era tenuto a trovare una soluzione il più possibile aderente alle oscillazioni monetarie, ed al tempo stesso attuabile. Quest'ultima esigenza ha reso legittima la scelta di un sistema a forcé, piuttosto che un sistema avente riguardo alle oscillazioni di ciascuna divisa dei paesi terzi. Quanto alla media aritmetica della parità delle divise dei paesi terzi, si trattava di una soluzione inattuabile e che spesso sarebbe stata insufficiente a far fronte all'ampiezza reale dell'oscillazione.

Il Consiglio ha quindi fatto buon uso del proprio potere discrezionale, ricercando un sistema che fosse il più possibile preciso, efficace e attuabile.

#### *Sulla terza questione*

Gli importi compensativi non possono essere considerati come dazi doganali ai sensi dell'art. II del GATT. Si tratta piuttosto di un tributo sui generis, condizionato dalla liberazione dei cambi e dalla struttura dell'organizzazione dei mercati agricoli.

Benché la Commissione sia anch'essa tenuta all'osservanza dell'accordo generale sul commercio e sulle tariffe doganali (GATT), i singoli non possono tuttavia far valere l'eventuale violazione dell'accordo stesso giacché la sentenza 12 dicembre 1972 (cause riunite 21—24-72, International Fruit Company) ha affermato che l'accordo impone obblighi unicamente agli Stati, senza avere efficacia diretta a favore dei cittadini di questi.

#### *Sulla quarta questione*

Gli accordi di Washington del 18 dicembre 1971 non hanno fatto venir meno la necessità di riscuotere importi compensativi: le oscillazioni delle monete entro i nuovi margini — benché contenute entro limiti più stretti — dovevano tuttavia essere compensate, giacché i prezzi agricoli espressi in unità di conto continuavano ad essere convertiti in base alle vecchie parità.

I corsi medi introdotti dagli accordi di Washington vanno tenuti distinti dalle parità ufficiali ai sensi dell'accordo relativo al Fondo monetario internazionale. La rinuncia degli Stati membri alla flessibilità dei cambi e la reintroduzione di parità fisse non implicavano quindi il ritorno alla «regolamentazione internazionale». Il sistema degli importi compensativi non va perciò abrogato fino a che non siano state stabilite nuove parità ufficiali.

#### *Sulla quinta questione*

Il solo limite per la competenza degli Stati membri in materia di tassi di cambio consiste nell'obbligo di considerarla come un problema «d'interesse comune». A norma dell'art. 107, n. 2, i poteri degli Stati membri in fatto di modifica dei tassi di cambio sono limitati solo indirettamente, in quanto la Commissione può autorizzare gli altri Stati membri ad adottare, per un periodo limitato, gli opportuni provvedimenti, in caso di uso abusivo del potere di modifica.

Benché il sistema monetario in vigore a quell'epoca fosse fondato essenzialmente sulle parità fisse, non si trattava di un principio assoluto, come dimostrano le numerose liberazioni di divise autorizzate dal FMI.

Quanto alla risoluzione 22 marzo 1971 del Consiglio, «relativa alla realizzazione graduale dell'unione economica e monetaria nella Comunità», essa ha unicamente uno scopo politico e non impone obblighi giuridici.

Dato che gli Stati membri non volevano limitare giuridicamente la propria autonomia in fatto di politica monetaria, detta risoluzione si è limitata a tentare di mantenere le oscillazioni dei corsi delle monete degli Stati membri entro margini più stretti, e ciò «in via d'esperienza». È appunto ciò che si è proposta di ottenere la seconda risoluzione del Consiglio in data 21 marzo 1972 (GU n. C 38 del 18. 4. 1972, pag. 3).

Nemmeno l'art. 5 impone un divieto di liberare i cambi. Il primo comma, che obbliga gli Stati membri ad adottare tutti i provvedimenti atti a garantire l'adempimento degli obblighi loro imposti dal trattato e ad emanare il diritto comunitario «secondario», non sancisce alcun divieto. Il 2° comma, il quale stabilisce che gli Stati membri «si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato», non può limitare l'autonomia degli Stati membri in fatto di politica monetaria, se l'art. 107 non contiene alcun divieto in proposito.

## In diritto

- 1 Con ordinanza 8 novembre 1972, pervenuta in cancelleria il 19 febbraio 1973, il Finanzgericht del Baden-Württemberg ha chiesto a questa Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione e sulla validità di varie disposizioni del regolamento del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974 (relativo a determinate misure di politica congiunturale da adottarsi nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di oscillazione delle monete di taluni Stati membri; GU n. L 106, del 12. 5. 1971) e dei relativi regolamenti d'attuazione nn. 1013/71, 1014/71 (GU n. L 110, del 18. 5. 1971) e 501/72 (GU n. L 60, dell'11. 3. 1972) emanati dalla Commissione, come pure sull'interpretazione degli artt. 5 e 107 del trattato CEE e della risoluzione del Con-

siglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, in data 22 marzo 1971, «concernente la realizzazione, per tappe, dell'unione economica e monetaria nella Comunità» (GU n. C 28, del 27. 3. 1971, pag. 1).

- 2 L'attrice nella causa principale — che il 15 marzo 1972 aveva importato dalla Svizzera nella Repubblica federale di Germania 7 247 kg di formaggio Emmenthal e Gruyère — doveva pagare, a norma del regolamento n. 974/71, importi compensativi in ragione di 45,50 DM il q, secondo quanto stabilito, per i prodotti della voce 04.04 della tariffa doganale comune, dagli allegati del regolamento 9 marzo 1972, n. 501, che fissava gl'importi compensativi da applicarsi al momento dell'importazione di cui è causa. Ritenendo incompatibile col trattato il sistema degli importi compensativi istituito dal regolamento n. 974/71, la ditta ha chiesto al Finanzgericht di annullare il relativo avviso d'accertamento.

#### Esame del sistema degli importi compensativi

- 3 Il crescente afflusso, nei primi mesi del 1971, di divise e capitali speculativi a breve termine, nonché le conseguenze di tale situazione in determinati Stati membri, in particolare nella Repubblica federale di Germania e nei Paesi Bassi, inducevano il Consiglio ad esprimere — nella risoluzione 9 maggio 1971 (GU n. C 58, del 10. 6. 1971, pag. 1) — la propria comprensione «perché, in certi casi, tali paesi possano allargare per un periodo limitato i margini di fluttuazione dei tassi di cambio delle loro monete rispetto alle loro parità (attuali)».

Nella stessa risoluzione il Consiglio sottolineava che, in circostanze normali, tale sistema di cambi fluttuanti sarebbe stato incompatibile col buon funzionamento del mercato comune e dichiarava che «allo scopo di evitare il ricorso a misure unilaterali» esso avrebbe adottato «senza indugio, conformemente all'art. 103 del trattato, le misure appropriate» nel settore agricolo.

- 4 Le organizzazioni del mercato agricolo mirano fra l'altro a garantire un equo tenore di vita alla popolazione agricola e a stabilizzare i mercati, in particolare mediante un sistema di prezzi stabili (prezzi indicativi, prezzi d'entrata e prezzi d'intervento) basati su parità fisse delle monete dei vari Stati membri rispetto all'unità di conto.

Dato che la fissazione di nuove parità non era possibile finché durasse la fluttuazione del DM e del fiorino, la determinazione dell'auspicato livello dei prezzi e i relativi calcoli hanno continuato ad essere effettuati — per i prodotti per i quali esiste un prezzo d'intervento, e per i prodotti il cui prezzo dipende da quello dei primi — in base alle parità precedentemente dichiarate al FMI, anche nel caso dei Paesi Bassi e della Repubblica federale.

In tale modo, benché fossero rimasti teoricamente invariati, questi prezzi subivano, se espressi in DM, una diminuzione pari alla rivalutazione di fatto di questa moneta, il che provocava, a danno dei produttori, perturbazioni negli scambi di prodotti agricoli, atte a determinare a loro volta, nello Stato membro considerato, alterazioni del sistema dell'intervento contemplato dai regolamenti comunitari.

- 5 Il Consiglio riteneva quindi che le «misure appropriate» da adottare «senza indugio» dovevano consistere nell'attuazione di un sistema di importi compensativi che gli Stati membri sarebbero stati autorizzati a riscuotere all'importazione e a concedere all'esportazione, sia negli scambi fra Stati membri sia in quelli coi paesi terzi, e che erano destinati a compensare gli effetti dei provvedimenti valutari sui prezzi dei prodotti di base per i quali sono fissati prezzi d'intervento, e dei prodotti agricoli il cui prezzo dipende da quello dei prodotti di base.
- 6 Secondo l'art. 2 del regolamento n. 974/71, gl'importi compensativi, nel caso dei prodotti agricoli ammessi all'intervento, si ottengono applicando ai relativi prezzi una percentuale pari al divario tra la parità ufficiale e la parità reale della moneta nazionale rispetto al dollaro USA.

Per gli altri prodotti contemplati dal regolamento n. 974/71, gli importi compensativi sono pari all'incidenza, sui prezzi di questi prodotti, dell'applicazione dell'importo compensativo al prezzo del prodotto da cui essi dipendono.

Inoltre, secondo l'art. 1, ultima frase, dello stesso regolamento, gl'importi compensativi possono essere riscossi solo qualora i provvedimenti valutari provochino perturbazioni negli scambi dei prodotti agricoli di cui trattasi. Spetta alla Commissione, sentito il comitato di gestione, di accertare l'esistenza di questo presupposto.

Infine, ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 974/71, questo si considera abrogato dal momento in cui tutti gli Stati membri interessati applichino nuovamente la disciplina internazionale relativa ai margini di oscillazione dei cambi intorno alla parità ufficiale.

- 7 In seguito al deteriorarsi della situazione monetaria, e in particolare alla sospensione della convertibilità del dollaro (15 agosto 1971), e alla conseguente liberazione dei cambi delle monete dell'Unione economica belgo-lussemburghese, con effetto dal 23 agosto 1971, il sistema degli importi compensativi veniva esteso ad un maggior numero di prodotti, nonché alle importazioni ed esportazioni degli Stati membri facenti parte dell'UEBL.

Alla conferenza di Washington, il 18 dicembre 1971, venivano fissati nuovi tassi di cambio in stretta relazione col dollaro, sotto forma di corsi medi, che implicavano però dei margini di oscillazione più ampi di quelli ammessi dagli accordi di Bretton Woods. Poiché, tuttavia, non era stata decisa alcuna modifica ufficiale delle parità e, d'altro canto, si protraeva la situazione di disordine del sistema monetario, il regime di compensazione veniva esteso alla Francia e all'Italia, nonché al complesso dei prodotti agricoli di cui all'art. 1 del regolamento n. 974/71.

- 8 In epoca posteriore ai fatti di cui è causa, col regolamento 19 dicembre 1972, n. 2746 (GU n. L 291, del 28. 12. 1972, pag. 148), il Consiglio dichiarava obbligatorio il sistema degli importi compensativi e lo «inseriva» nell'ambito della politica agricola comune, sulla base degli artt. 28, 43 e 235 del trattato.
- 9 Nel valutare il comportamento del Consiglio e della Commissione, si deve tener conto della situazione sopra descritta e dei suoi continui sviluppi.

#### I — Sulla prima questione

- 10 Con la prima questione si chiede alla Corte se il regolamento n. 974/71 sia valido nella parte in cui autorizza la riscossione d'importi compensativi sulle importazioni da paesi terzi.

a) *Sul fondamento giuridico del regolamento n. 974/71*

- 11 La suddetta questione verte in primo luogo sul se la validità del regolamento non possa essere inficiata dalla circostanza ch'esso è fondato sull'art. 103 del trattato, norma che — è stato sostenuto — non riguarda il settore della politica agricola comune — specificamente disciplinato invece dagli artt. 38-47 del trattato — e che in ogni caso consentirebbe solo di adottare provvedimenti di carattere congiunturale, aventi quindi natura diversa da quella dei provvedimenti in questione.
- 12 A norma dell'art. 40 del trattato, gli Stati membri dovevano instaurare, al più tardi alla fine del periodo transitorio, la politica agricola comune e creare, per raggiungere gli obiettivi indicati all'art. 39, un'organizzazione comune dei mercati agricoli.

Ai sensi dello stesso articolo, questa organizzazione poteva «comprendere tutte le misure necessarie . . . e in particolare regolamentazioni dei prezzi, sovvenzioni sia alla produzione che alla distribuzione dei prodotti, sistemi per la costituzione di scorte e per il riporto, meccanismi comuni di stabilizzazione all'importazione e alla esportazione».

In forza dell'art. 43, n. 2, 3° comma, il Consiglio, su proposta della Commissione e sentita l'Assemblea, deliberando — dopo la fine della seconda tappa del periodo transitorio — a maggioranza qualificata, può provvedere al riguardo mediante regolamenti, direttive o decisioni.

Dalle suddette norme risulta che i poteri conferiti per l'attuazione della politica agricola comune non si limitavano all'eventuale adozione di provvedimenti strutturali, ma si estendevano altresì ad interventi di carattere congiunturale propri di questo settore, cui il Consiglio ha la facoltà di ricorrere, purché rispetti le prescritte condizioni di forma.

- 13 L'art. 103 del trattato riguarda invece la politica congiunturale degli Stati membri, che questi devono considerare come una questione d'interesse comune. L'articolo non si riferisce quindi a settori di attività già divenuti comuni, come ad esempio l'organizzazione dei mercati agricoli.

Lo scopo di questa norma è infatti il coordinamento delle politiche congiunturali degli Stati membri, nonché, ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, l'adozione di provvedimenti comuni adatti alla situazione.

- 14 La liberazione dei cambi delle monete tedesca e olandese, ritenuta necessaria per arginare l'afflusso di capitali speculativi nella Repubblica federale e nei Paesi Bassi, metteva in pericolo l'unità del mercato comune e rendeva indispensabili provvedimenti atti a tutelare il sistema e gli obiettivi della politica agricola comune.

L'istituzione degli'importi compensativi non costituiva una protezione ulteriore, ma doveva servire a mantenere in vigore i prezzi unici, fondamento dell'attuale organizzazione dei mercati, nonostante il temporaneo abbandono delle parità fisse, al fine di evitare perturbazioni del sistema dei prezzi d'intervento e di tenere in vita le normali correnti di scambio dei prodotti agricoli, sia fra Stati membri, sia coi paesi terzi.

Essendo destinati a compensare, per un certo periodo di tempo, gli effetti dannosi delle decisioni valutarie adottate in sede nazionale, allo scopo di tener fede, intanto, ad uno degli impegni essenziali dell'integrazione economica, questi provvedimenti, di carattere sostanzialmente provvisorio, normalmente avrebbero dovuto essere adottati nell'ambito della competenza attribuita al Consiglio dagli artt. 40 e 43, e secondo le forme ivi prescritte, in particolare sentita l'Assemblea.

- 15 Tuttavia, il tempo necessario per le formalità procedurali di cui agli artt. 40 e 43, consentendo scambi incontrollati per un volume imprecisato di prodotti, avrebbe potuto compromettere il buon funzionamento delle organizzazioni di mercato in questione.

Mancando, nell'ambito della politica agricola comune, un'apposita norma che consentisse di adottare provvedimenti d'urgenza di fronte alla situazione monetaria sopra descritta, si deve ritenere che il Consiglio potesse legittimamente valersi, a titolo provvisorio, dei poteri conferitigli dall'art. 103 del trattato.

Benché, quindi — in ragione della repentinità degli avvenimenti cui si doveva far fronte, dell'urgenza dei provvedimenti da adottare, della gravità della situazione e della circostanza che gl'interventi riguardavano un settore stretta-



mente legato alla politica monetaria degli Stati membri, di cui dovevano compensare in parte gli effetti — sia stato possibile valersi dell'art. 103, dal regolamento n. 2746/72 risulta che tale situazione era soltanto provvisoria, dal momento che questo testo trovava il suo definitivo fondamento giuridico in altre norme del trattato.

*b) Sulla circostanza che il provvedimento di cui trattasi è stato emanato sotto forma di regolamento*

- <sup>16</sup> Alla Corte viene poi chiesto se la validità del regolamento n. 974/71 non possa essere inficiata dalla circostanza che l'art. 103 del trattato, e in ispecie il n. 3, consente l'emanazione di provvedimenti in esso contemplati soltanto sotto forma di direttive o di decisioni, escludendo i regolamenti.

Questa interpretazione sarebbe basata sulla lettera dell'art. 103 e si spiegherebbe col fatto che, nel settore della politica congiunturale, alle istituzioni comunitarie sarebbero attribuiti soltanto compiti di coordinamento.

- <sup>17</sup> Benché, ai sensi dell'art. 103, n. 1, gli Stati membri siano tenuti a considerare la loro politica congiunturale come una questione d'interesse comune, questa norma non esclude la competenza delle istituzioni comunitarie ad adottare, a loro volta, senza pregiudizio delle altre procedure previste dal trattato, provvedimenti di carattere congiunturale nei settori di loro competenza.

Al contrario, col dichiarare che il Consiglio può «decidere all'unanimità in merito alle misure adatte alla situazione», l'art. 103, n. 2, attribuisce all'istituzione, con la riserva indicata, i poteri necessari per adottare i provvedimenti congiunturali di base che si rivelino eventualmente necessari al fine di evitare che siano compromessi gli scopi del trattato.

Se non disponessero di tali poteri, inerenti a qualsiasi attività amministrativa in campo economico, le istituzioni comunitarie si troverebbero nell'impossibilità di assolvere, nei settori in questione, i compiti loro affidati.

- <sup>18</sup> L'espressione «misure adatte alla situazione», nell'art. 103, n. 2, significa che — anche per quanto riguarda la forma dei provvedimenti — il Consiglio può scegliere di volta in volta quella che gli sembri la più adatta.

Perciò, con la riserva relativa all'unanimità della deliberazione, l'art. 103, n. 2, rinvia alle modalità secondo cui il Consiglio esercita generalmente i propri poteri e che risultano dagli artt. 145, 155 e 189, ivi compresa la facoltà di delegare alla Commissione l'attuazione delle norme ch'esso abbia emanato.

Il n. 3 dell'art. 103 si differenzia dal n. 2, in quanto — come si desume dall'inciso «ove occorra» — esso contempla l'ipotesi che, nello stabilire le modalità d'attuazione dei provvedimenti congiunturali adottati, il Consiglio non riesca a raggiungere l'unanimità dei voti.

Solo in questo caso le relative disposizioni vincolerebbero gli Stati membri quanto allo scopo da raggiungere, ma lascerebbero agli organi nazionali la scelta della forma e dei mezzi.

## II — Sulla seconda questione

- 19 Si chiede inoltre se la validità del regolamento n. 974/71 non possa essere inficiata dalla circostanza ch'esso assume come unico criterio di calcolo degli importi compensativi il rapporto di cambio tra il marco tedesco e il dollaro USA.
- 20 Secondo l'ultimo punto della motivazione del regolamento n. 974/71, l'entità degl'importi da istituire non doveva superare la misura strettamente necessaria per compensare l'incidenza dei provvedimenti monetari.

È pacifico che, a causa del criterio unico e forfettario prescelto, le importazioni tedesche dagli Stati la cui moneta oscilla rispetto al DM in misura diversa da quella del dollaro sono colpite da importi compensativi che non sempre corrispondono esattamente all'incidenza monetaria della rivalutazione del marco.

Secondo l'attrice nella causa principale, il Consiglio avrebbe dovuto differenziare gli importi compensativi in funzione del cambio rispetto al dollaro, delle varie divise dei paesi che importano o esportano nella Repubblica federale e nei Paesi Bassi, ovvero calcolare detti importi in base ad una media ponderata, determinata in funzione del volume degli scambi.

- 21 Il Consiglio che, in una situazione costantemente mutevole e praticamente imprevedibile, si trovava nella necessità di adottare provvedimenti d'effetto immediato, da applicarsi a tutte le importazioni e le esportazioni dei prodotti considerati, aveva la facoltà di procedere ad una valutazione globale dei vantaggi e degli inconvenienti del sistema che si doveva attuare.

Ora, era lecito ritenere che una differenziazione degl'importi compensativi a seconda della provenienza geografica dei prodotti avrebbe ridotto le possibilità di realizzazione pratica del sistema, a causa, fra l'altro, della molteplicità delle situazioni particolari, come quelle derivanti dal regime dei tassi multipli vigente in alcuni paesi e dalla particolare disciplina dei paesi a commercio di Stato.

Un sistema del genere avrebbe potuto, d'altra parte, provocare deviazioni di traffico, che difficilmente avrebbero potuto essere controllate, se non mediante l'imposizione di certificati d'origine o la sorveglianza dei movimenti di merci, interventi atti ad ostacolare la libera circolazione di queste.

Inoltre, esso avrebbe potuto essere svuotato di contenuto in relazione alla scelta, da parte dei contraenti, della moneta in cui doveva essere eseguito il contratto.

Col determinare l'entità degli importi compensativi (per gli Stati membri autorizzati ad istituire tali importi) in base al rapporto tra la parità ufficiale e la parità reale della moneta nazionale rispetto al dollaro, il Consiglio ha inteso tener conto del fatto che, per le importazioni destinate ai suddetti Stati, una parte rilevante degli scambi si svolge in dollari e, per le esportazioni, in particolare nei paesi terzi, all'epoca considerata ciò costituiva la regola.

- 22 D'altra parte, un sistema basato sulla ponderazione presenterebbe, dato il suo carattere forfettario, gli stessi inconvenienti di quello criticato, senza tuttavia offrire, nei confronti del più forte esportatore mondiale di prodotti agricoli, la protezione completa che si riteneva necessaria.

Il principio secondo cui era necessaria la correzione massima poteva esser preso in considerazione, dato che i provvedimenti congiunturali progettati avevano, fra l'altro, lo scopo di neutralizzare a breve termine gli effetti della rivalutazione del DM che avrebbero potuto ostacolare il raggiungimento di un equo tenore di vita della popolazione agricola.

Se è vero che le istituzioni, nell'esercitare i loro poteri, devono aver cura di evitare che gli oneri imposti agli operatori economici superino la misura necessaria al raggiungimento degli scopi che le istituzioni stesse devono perseguire, ciò non significa che detto obbligo debba essere commisurato alla particolare situazione di una determinata categoria di operatori.

Una valutazione del genere, data la molteplicità e la complessità dei fenomeni economici, non solo sarebbe impossibile, ma costituirebbe altresì una perpetua fonte d'incertezza giuridica.

Il fatto che i provvedimenti di natura economica, destinati ad avere un effetto correttivo immediato, sono subordinati a inderogabili esigenze di realizzazione pratica, esigenze di cui va tenuto conto nel contemperamento dei contrapposti interessi, giustificava nella fattispecie la valutazione globale dei vantaggi e degli inconvenienti dei provvedimenti da adottare.

- 23 Non è quindi affatto provato che il Consiglio, avendo soppesato i vantaggi e gl'inconvenienti del sistema che legava gli importi compensativi al rapporto tra la moneta nazionale di ciascuno Stato membro considerato e il dollaro, e avendo optato per questo sistema, abbia manifestamente imposto agli operatori economici degli oneri sproporzionati al fine da raggiungere.

### I I I — Sulla terza questione

- 24 Con la terza questione si chiede alla Corte se la validità del regolamento n. 974/71 e dei regolamenti d'attuazione non possa essere inficiata dalla circostanza che gl'importi compensativi di cui trattasi, aggiungendosi al prelievo, costituiscono un onere totale superiore a quello dei dazi consolidati nell'ambito dell'accordo generale sulle tariffe e sul commercio (GATT) — in prosieguo denominato accordo generale — per la voce doganale 04.04.
- 25 In forza della concessione tariffaria che risulta da un accordo stipulato il 6 ottobre 1969, ai sensi dell'art. XXVIII dell'accordo generale, tra la Comunità e la Svizzera (GU n. L 257, del 13. 10. 1969, pag. 3), i dazi doganali sulle importazioni di Emmental e di Gruyère (voce 04.04 A I a ex 2) sono consolidati in 7,5 u.c. il quintale, e quest'aliquota figura, sotto la rubrica «aliquota

dei dazi convenzionali», nell'allegato II della tariffa doganale comune in vigore al momento dell'importazione di cui è causa (Regolamento del Consiglio 28. 6. 1968, n. 950, modificato dal regolamento del Consiglio 20. 12. 1971, n. 1/72; GU n. L 1/72).

- 26 È pacifico che, aggiungendosi l'aliquota dell'importo compensativo a quella del prelievo riscosso sulle stesse merci, ne risulta un onere superiore al tasso consolidato di 7,5 u.c. il quintale.

L'attrice nella causa principale sostiene che, per la parte eccedente il dazio consolidato, l'importo compensativo in questione è in contrasto sia con l'art. II dell'accordo generale, sia con quanto disposto dalla tariffa doganale comune.

- 27 La validità, ai sensi dell'art. 177 del trattato, degli atti emessi dalle istituzioni può essere influenzata da una norma di diritto internazionale soltanto qualora detta norma sia vincolante per la Comunità ed attribuisca ai singoli cittadini di questa il diritto di esigerne giudizialmente l'osservanza.

- 28 Ai sensi dell'art. II dell'accordo generale, la concessione tariffaria in questione è vincolante per la Comunità.

Si deve inoltre stabilire, quindi, se l'accordo generale, e in specie l'art. II, attribuiscono ai singoli cittadini della Comunità il diritto di far valere in giudizio le proprie disposizioni contro la validità di un atto comunitario. A tale scopo, si deve aver riguardo allo spirito, alla struttura e alla lettera dell'accordo stesso.

- 29 Questo, fondato — ai sensi del suo preambolo — sul principio di negoziati da condursi su «una base di reciprocità e di vantaggio mutui», è caratterizzato dalla grande flessibilità delle sue disposizioni, in specie di quelle relative alla possibilità di deroghe, ai provvedimenti ammessi in casi di difficoltà eccezionali ed alla composizione delle controversie fra i contraenti.

Fra i provvedimenti contemplati per la composizione delle controversie rientrano le richieste o proposte scritte da «esaminare con comprensione», gli

accertamenti eventualmente seguiti da raccomandazioni, le deliberazioni o decisioni delle parti contraenti, ivi compresa quella di autorizzare determinati contraenti a sospendere, nei confronti di altri, l'applicazione di qualsiasi concessione od altro obbligo derivante dall'accordo generale ed infine, in caso di siffatta sospensione, la facoltà dell'interessato di recedere dall'accordo stesso.

Infine, per il caso in cui, in seguito ad un impegno assunto in forza dell'accordo generale o ad una concessione relativa ad una preferenza, determinati produttori subiscano, o rischino di subire, un danno grave, l'art. XIX autorizza il contraente a sospendere unilateralmente l'efficacia dell'impegno, come pure a revocare o a modificare la concessione, sia dopo aver sentito tutti gli altri contraenti senza essere giunti ad un accordo con gli interessati, sia anche, in caso d'urgenza ed in via provvisoria, senza averli sentiti.

30 Quanto precede è sufficiente a dimostrare che, trovandosi in un contesto siffatto, l'art. II dell'accordo generale non attribuisce ai singoli cittadini della Comunità il diritto di esigerne giudizialmente l'osservanza.

31 La circostanza che talune voci doganali abbiano costituito oggetto di accordi bilaterali, stipulati ai sensi dell'art. XXVIII dell'accordo generale allo scopo di modificare o di revocare concessioni tariffarie anteriori, non influisce sulla natura degli obblighi assunti in proposito dalla Comunità.

Di conseguenza, la validità del regolamento n. 974/71 e dei regolamenti d'attuazione non può essere inficiata da quanto disposto nell'accordo generale o in accordi conclusi ai sensi dell'art. XXVIII di questo.

32 Il dazio consolidato di cui trattasi è stato tuttavia riportato nella rubrica «dazi convenzionali» della tariffa doganale comune. Perciò, in quanto fa parte di un regolamento comunitario, questa disposizione — che ha un contenuto chiaro e preciso, e non lascia alle autorità incaricate della sua attuazione alcun margine di valutazione discrezionale — attribuisce ai singoli dei diritti di cui essi possono esigerne giudizialmente l'osservanza.

È quindi necessario accertare se gl'importi compensativi in questione siano compatibili con la tariffa doganale comune.

- 33 Benché determinino un frazionamento del mercato, gl'importi compensativi hanno avuto nella fattispecie la funzione di correggere continue variazioni dei tassi di cambio che, in un sistema di organizzazione dei mercati agricoli basato su prezzi comuni, avrebbero potuto provocare perturbazioni negli scambi dei relativi prodotti.

Tenuto conto degli obiettivi della politica agricola comune, deviazioni di traffico dovute unicamente a cause monetarie si potevano considerare maggiormente contrastanti con l'interesse comune che non gl'inconvenienti connessi ai provvedimenti di cui è causa.

Gl'importi compensativi mirano infatti a mantenere in vita normali correnti di scambio, nelle circostanze eccezionali e provvisorie determinate dalla situazione monetaria.

Essi hanno inoltre lo scopo di evitare, nello Stato membro interessato, alterazioni del sistema dell'intervento istituito dai regolamenti comunitari.

Non si tratta, d'altra parte, di oneri istituiti unilateralmente da taluni Stati membri, bensì di provvedimenti comunitari che vanno considerati leciti, tenuto conto delle eccezionali circostanze del momento, nell'ambito della politica agricola comune.

Con la loro emanazione, il Consiglio non ha violato la tariffa doganale comune.

- 34 La terza questione va quindi risolta nel senso che il suo esame non ha rivelato alcunché atto ad inficiare la validità del regolamento n. 974/71, o dei regolamenti nn. 1013/71, 1014/71 e 501/72, per il fatto che gl'importi compensativi, aggiunti al prelievo, costituiscono un onere superiore all'aliquota massima del dazio consolidato, in sede GATT, per la voce doganale 04.04.

#### IV — Sulla quarta questione

- 35 Con la quarta questione si chiede se l'autorizzazione a riscuotere importi compensativi non fosse venuta meno il 15 marzo 1972 — data della impor-

tazione di cui è causa — in conformità all'art. 8, n. 2, del regolamento n. 974/71.

La questione è intesa a stabilire se, alla data suddetta, ricorressero i presupposti in base ai quali, secondo l'art. 8, cessa l'efficacia del regolamento n. 974/71, per il fatto che, in seguito agli accordi di Washington del 18 dicembre 1971, gli Stati membri avevano deciso di porre fine alla fluttuazione della propria moneta, pur ammettendo margini di oscillazione dei cambi, intorno ad un rapporto qualificato corso medio, più ampi di quelli autorizzati dagli accordi di Bretton Woods.

- 36 L'art. 8 del regolamento n. 974/71 stabilisce che questo non va più applicato dal momento in cui tutti gli Stati membri interessati applicano nuovamente la disciplina internazionale relativa ai margini di oscillazione dei tassi di cambio intorno alla parità ufficiale.

Questa norma impone l'abolizione degli importi compensativi dal momento in cui tutti gli Stati membri abbiano deciso di attenersi sia alle vecchie parità, sia a nuove parità dichiarate al FMI.

- 37 Gli accordi del 18 dicembre 1971 non hanno soddisfatto tali condizioni.

Lungi dal tornare ad un sistema di parità fisse, gli Stati interessati si sono impegnati soltanto a rispettare, per quanto possibile, dei corsi medi, che possono essere modificati; gli accordi ammettevano inoltre, intorno a detti corsi medi, margini di oscillazione del 2,25 % in più o in meno, in base ai quali si poteva giungere talvolta a variazioni dei cambi della stessa entità di quelle che avevano portato all'istituzione degli importi compensativi.

Anche dopo i suddetti accordi, d'altra parte, è persistita, nell'ambito dei più ampi margini di oscillazione, una tendenza alla rivalutazione di talune monete europee; all'epoca dell'importazione di cui trattasi, lo scarto del DM rispetto alla vecchia parità ufficiale ammontava al 13 % ed a questo livello esso è rimasto fino alla svalutazione del dollaro, decisa l'8 maggio 1972.

Infine, è irrilevante la circostanza che certamente gli Stati interessati non sarebbero ritornati alle vecchie parità rispetto al dollaro, in quanto, col far cenno alla disciplina internazionale, l'art. 8 non intende riferirsi ad una determinata parità, bensì ad un sistema di parità fisse.



## V — Sulla quinta questione

- 38 Con la quinta questione si chiede alla Corte se gli artt. 5 e 107 del trattato, nonché la risoluzione adottata dal Consiglio e dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, il 22 marzo 1971, in merito alla realizzazione, per tappe, dell'unione economica e monetaria, vadano interpretati nel senso ch'essi vietavano agli Stati membri, all'epoca dell'importazione di cui è causa, la «liberazione dei cambi», cioè la decisione di lasciar fluttuare le loro monete.
- 39 Uno degli obiettivi essenziali del trattato è la creazione di uno spazio economico unificato, senza ostacoli interni, nel quale dovranno essere gradualmente realizzate l'unione doganale e l'unione economica.

Questo scopo richiede l'esistenza di rapporti di cambio fissi tra le monete dei vari Stati membri, in quanto l'integrazione voluta dal trattato si trova ad essere ritardata o compromessa qualora venga a mancare tale presupposto.

Le istituzioni comunitarie e gli Stati membri hanno quindi l'obbligo di agire e di cooperare affinché vengano create e conservate le suddette condizioni.

A tal fine, l'art. 3, lett. g) del trattato contempla «l'applicazione di procedure che permettano di coordinare le politiche economiche degli Stati membri e di ovviare agli squilibri nelle loro bilance dei pagamenti».

Tuttavia, finché non saranno state elaborate le «procedure» di cui alla suddetta norma, gli artt. 5 e 107 lasciano agli Stati membri, per quanto riguarda l'obbligo di ciascuno di essi di considerare la propria politica in materia di cambi come un problema d'interesse comune, una libertà di decisione tale che detto obbligo non può far sorgere, a favore dei singoli, dei diritti che i giudici nazionali siano tenuti a tutelare.

- 40 D'altra parte, la risoluzione del Consiglio 22 marzo 1971, che esprime sostanzialmente la volontà politica del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per quanto riguarda l'attuazione di un'unione economica e monetaria nel corso dei 10 anni successivi al 1° gennaio 1971, non può neppure essa, dato il suo contenuto, produrre effetti giuridici che i singoli possano far valere in giudizio.

## Sulle spese

- 41 Le spese sostenute dal governo della Repubblica federale di Germania, dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi di pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,  
sentita la relazione del giudice relatore,  
sentite le osservazioni orali dell'attrice nella causa principale, del governo della Repubblica federale di Germania, del Consiglio e della Commissione delle Comunità europee,  
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,  
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli artt. 3, 5, 38-47, 103, 107, 110 e 177,  
visto l'accordo generale sulle tariffe e sul commercio, in ispecie gli artt. II e XXVIII,  
visto l'accordo concluso, il 6 ottobre 1969, fra la Comunità economica europea e la Svizzera,  
visti i regolamenti del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, 28 giugno 1968, n. 823, 12 maggio 1971, n. 974, 20 dicembre 1971, n. 1/72 e 19 dicembre 1972, n. 2746,  
visti i regolamenti della Commissione 18 maggio 1971, nn. 1013 e 1014 e 9 marzo 1972, n. 501,  
vista la risoluzione del Consiglio 9 maggio 1971,  
vista la risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri 22 marzo 1971,  
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 sottoposte dal Finanzgericht del Baden-Württemberg con ordinanza 8 novembre 1972, afferma per diritto:

- 1° L'esame delle questioni sottoposte a questa Corte non ha rivelato alcunché atto ad inficiare la validità del regolamento del Consiglio n. 974/71 o dei regolamenti della Commissione nn. 1013/71, 1014/71 e 501/72, che stabiliscono gl'importi compensativi vigenti all'epoca cui si riferiscono le questioni stesse.
- 2° Né gli artt. 5 e 107 del trattato, né la risoluzione adottata dal Consiglio e dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, il 22 marzo 1971, in merito alla realizzazione per tappe dell'unione economica e monetaria, possono essere interpretati nel senso ch'essi implicino di per sé, per gli Stati membri, il divieto di modificare la parità dei tassi di cambio della loro moneta se non mediante la dichiarazione di una nuova parità fissa, divieto che i singoli possano far valere dinanzi al giudice nazionale.

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 DELL'11 LUGLIO 1973 <sup>1</sup>

*Signor Presidente,  
Signori Giudici,*

Le due domande pregiudiziali proposte il 19 febbraio 1973 dal Finanzgericht del Baden-Württemberg (Causa 9-73 e causa 10-73) sono state praticamente oggetto di un'unica discussione, all'udienza del

27 giugno scorso. Per questo motivo, e anche per il fatto che le due cause vertono in parte su problemi identici, in parte su problemi strettamente connessi, penso mi sia lecito presentare congiuntamente le conclusioni relative all'uno e all'altro procedimento. Inoltre, poiché l'oggetto di questi coincide in parte con quello

1 — Traduzione dal tedesco.