

4. Le istituzioni comunitarie devono garantire la conciliazione permanente che può essere richiesta da eventuali contraddizioni fra gli scopi della politica agricola comune, considerati separatamente, e, se del caso, dare all'uno o all'altro di essi la preminenza temporanea resa necessaria dai fatti o dalle circostanze economiche in vista delle quali esse adottano le loro decisioni.

Nel procedimento 29/77,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Tribunal d'instance di Lilla nella causa dinanzi ad esso pendente fra

SA ROQUETTE FRÈRES, con sede in Lestrem (Pas-de-Calais)

e

STATO FRANCESE — AMMINISTRAZIONE DELLE DOGANE, Lilla,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974, relativo a talune misure di politica congiunturale da adottare nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di oscillazione delle monete di taluni Stati membri (GU 1971, n. L 106, pag. 1) e sulla validità del regolamento CEE della Commissione 24 marzo 1976, n. 652, che modifica gli importi compensativi monetari in seguito all'andamento dei tassi di cambio del franco francese (GU 1976, n. L 79, pag. 4),

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; M. Sørensen e G. Bosco, presidenti di sezione; A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. MacKenzie Stuart, A. O'Keefe e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: J.-P. Warner;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento e le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia CEE si possono così riassumere:

I — Gli antefatti e il procedimento scritto

Dato che, nel marzo 1976, il governo francese aveva deciso di far uscire il franco dal «serpente monetario europeo», il 24 marzo 1976 la Commissione adottava il regolamento n. 652/76, con cui istituiva degli importi compensativi monetari sugli scambi della Francia con gli Stati membri o coi paesi terzi, e ciò con effetto dal 25 marzo 1976.

L'attrice nella causa principale, che fabbrica soprattutto prodotti amidacei a base di granoturco ed esporta una parte rilevante della sua produzione, si vedeva costretta dall'Amministrazione delle dogane a versare degli importi compensativi sulle sue esportazioni a partire dal 25 marzo 1976, ivi comprese quelle nei paesi della zona del franco.

Ritenendo illegittima ed in contrasto con l'art. 39 del trattato l'istituzione d'importi compensativi ad opera del regolamento n. 652/76, l'attrice nella causa principale adiva il Tribunal d'instance di Lilla, chiedendogli di ordinare la cessazione della riscossione e la restituzione delle somme riscosse dall'Amministrazione delle dogane.

Detto tribunale, avendo accertato che erano state sollevate un certo numero di questioni relative all'interpretazione del diritto comunitario, con sentenza 4 febbraio 1976 sospendeva il giudizio e rinviava a questa Corte, a norma dell'art.

177 del trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se, per l'istituzione o la conservazione degli importi compensativi monetari l'art. 1, 3° comma, del regolamento del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974 a) obblighi la Commissione a riferirsi al rischio di perturbazioni degli scambi;
- b) e/o, in mancanza di detto rischio, le vietì di fissare degli importi compensativi.
2. In cosa debbano consistere le perturbazioni di cui sopra.
3. Se il rischio di perturbazioni vada valutato al livello dei prodotti base (di cui all'art. 1, n. 2 a) oppure al livello dei prodotti trasformati interessati (di cui all'art. 1, n. 2 b, del regolamento n. 974/71).
4. Se il regolamento della Commissione 24 marzo 1976, n. 652 ed i regolamenti successivi vadano considerati validi alla luce della normativa comunitaria di base in quanto istituiscono degli importi compensativi monetari, sul granoturco (10.05 B) e i prodotti di cui all'art. 1, n. 2 b), del regolamento n. 974/71 che ne dipendono, pari all'incidenza monetaria complessiva sul prezzo del prodotto base, semplicemente corretta di una riduzione a forcé senza considerare se detta misura globale sia strettamente necessaria.
5. Se l'istituzione e la conservazione degli importi compensativi monetari da parte del regolamento della Commissione 652/76 e dei testi successivi, siano conformi all'art. 39 del trattato di Roma, dal momento che, istituiti allo scopo di evitare che i mutamenti a breve termine dei tassi di cambio si ripercuotano immediatamente sui prezzi agricoli in moneta nazionale, provocano secondo la Commissione

(proposta di regolamento del 5 novembre 1976) effetti perturbatori per l'unicità del mercato agricolo e distorsioni di concorrenza, e dal momento che, secondo la SA Roquette, diminuiscono il reddito reale degli agricoltori francesi.

La sentenza del giudice proponente è pervenuta alla Corte il 1° marzo 1977.

La Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Riassunto delle osservazioni scritte depositate dinanzi alla Corte a norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia CEE

L'attrice nella causa principale rileva anzitutto che il regolamento n. 652/76 non fa alcun espresso richiamo all'esistenza di perturbazioni negli scambi di prodotto agricoli, mentre l'art. 1, 3° comma, del regolamento n. 974/71 stabilisce che la facoltà di riscuotere o di attribuire importi compensativi può esercitarsi solo nel caso in cui l'applicazione dei provvedimenti monetari nazionali provochi perturbazioni del genere. La Corte avrebbe del resto richiamato questo principio nelle sentenze 43/72 (Merkur, Racc. 1973, pag. 1055) e 74/74 (CNTA, Racc. 1975, pag. 533).

Nel settore del granoturco, il sistema d'intervento non è mai stato applicato: trattandosi di un cereale deficitario sul piano europeo, il prezzo normale di mercato è nettamente superiore al prezzo d'intervento.

L'andamento del franco francese non ha provocato alcuna perturbazione negli scambi di cui trattasi. Al contrario, proprio il mantenimento in vigore in permanenza degli importi compensativi — come la stessa Commissione avrebbe

ammesso — ha avuto effetti perturbatori (cfr. le proposte di regolamento nella GU 1976, n. C 274, pag. 3).

L'istituzione di importi compensativi ad opera del regolamento n. 652/76 è in contraddizione con l'art. 39, n. 1, b) del trattato, in quanto impedisce all'agricoltore francese, i cui costi di produzione aumentano in relazione all'indebolimento del franco, di recuperare tale aumento sul prezzo di vendita del suo prodotto, nella fattispecie il granoturco.

Infine, le oscillazioni di cambio del franco francese non hanno manifestamente alcuna incidenza sulle relazioni coi paesi della zona del franco.

L'attrice nella causa principale illustra le conseguenze «aberranti» di un regime sifatto mostrando, con l'ausilio di uno specchio numerico, che il granoturco proveniente da un paese terzo, comprato in Germania, costa meno di quello comprato nei Paesi Bassi, e molto meno che in Francia.

La Commissione osserva in primo luogo che la nozione di «perturbazione» in effetti sottende all'intera filosofia del sistema degli importi compensativi monetari. La prima parte della prima questione si risolve nel chiedersi se il rischio di perturbazioni possa essere presunto dalla Commissione, in quanto l'art. 1 del regolamento n. 974/71 non l'obbliga espressamente a richiamarsi ad una perturbazione negli scambi di prodotti agricoli quando fissa gli importi compensativi. In proposito, la giurisprudenza della Corte riconosce alla Commissione ed al comitato di gestione un «ampio potere discrezionale» nel valutare una situazione economica complessa che giustifica «valutazioni globali» e «forfettarie» (cfr. sentenze 43/72 e 74/74 sopra menzionate e 55/76, Balkan, Racc. 1976, pag. 19); si desume del pari dalla giurisprudenza che non si può pretendere che la motivazione specifichi i vari fatti, talvolta molto numerosi e complessi, in considerazione dei quali il regolamento è stato adottato, né a fortiori

ch'essa ne fornisca una valutazione più o meno completa (cfr. sentenza 5/67, Beus, Racc. 1968, pag. 130).

Per ragioni inerenti all'esigenza di adattarsi rapidamente alle oscillazioni monetarie e, al tempo stesso, all'efficacia pratica del sistema degli importi compensativi, la Commissione deve tener conto delle perturbazioni unicamente per gruppi di merci, non già per ogni singola merce, né distinguendo a seconda del paese d'esportazione (cfr. conclusioni dell'avvocato generale Reischl nella causa 55/75, sopra menzionata).

Il rischio di perturbazioni negli scambi di prodotti agricoli, di cui all'art. 1, n. 3, del regolamento n. 974/71, consiste essenzialmente in sviamenti di traffico. Questi, motivati unicamente da ragioni monetarie e speculative, hanno soprattutto l'effetto di agire al ribasso sul mercato dello Stato membro la cui moneta si sia apprezzata, e, come contropartita, di sconvolgere il sistema d'intervento su detto mercato. Per quanto riguarda gli scambi extracomunitari, le importazioni deviano verso lo Stato membro in cui i prelievi sono minimi, cioè quello la cui moneta si è maggiormente deprezzata, mentre le esportazioni vengono effettuate dallo Stato membro in cui le restituzioni sono massime, cioè quello la cui moneta si è apprezzata. Nel valutare il rischio di perturbazioni, la Commissione deve quindi prendere in considerazione tanto le condizioni di mercato dei prodotti agricoli soggetti all'intervento, quanto i fattori monetari inerenti al valore delle monete degli Stati membri.

Qualora sussista il rischio di perturbazioni per il prodotto di base, lo stesso rischio si presume possa insorgere a causa dello scivolamento verso i prodotti derivati e, nel caso in esame, aveva persino dovuto essere valutato sul piano dei prodotti di sostituzione (gli altri cereali da foraggio e più particolarmente l'orzo, le cui esportazioni dalla Francia alla Germania, in mancanza di importi compensativi sul granoturco, erano state svantag-

giate, come pure quelle dei paesi terzi in Germania). La Commissione è quindi obbligata a valutare i rischi di perturbazioni da un punto di vista complessivo, tanto sotto l'aspetto geografico, quanto sotto l'aspetto dei gruppi di prodotti intercambiabili.

Nell'adottare il regolamento n. 652/76, la Commissione si è strettamente attenuta all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 974/71, secondo il quale l'importo compensativo da applicarsi ai prodotti derivati viene fissato tenendo conto dell'incidenza che i provvedimenti monetari hanno sui prodotti di base.

Il regolamento n. 652/76 fa parte di un sistema — quello del regolamento n. 974/71 — già dichiarato dalla Corte compatibile con l'art. 39 del trattato (cfr. sentenza 5/73). La proposta di regolamento del Consiglio relativo alla fissazione dei tassi di conversione rappresentativi nel settore agricolo, presentata dalla Commissione il 5 novembre 1976, riguarda una situazione completamente diversa da quella in esame: essa ha lo scopo di evitare che il sistema degli importi compensativi si risolva nel garantire differenze di prezzo eccessive agli Stati membri, quando i tassi rappresentativi delle monete nazionali si allontanano notevolmente dal loro valore sul mercato dei cambi. Solo quindi in circostanze del tutto eccezionali l'applicazione degli importi compensativi può creare i fenomeni di distorsione della concorrenza menzionati nel terzo considerando della detta proposta di regolamento.

All'udienza del 29 giugno 1977, l'attrice nella causa principale, con l'avv. Veroone, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. Gilsdorf, in qualità d'agente, assistito dal sig. Delmoly, hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 27 settembre 1977.

In diritto

- 1 Con sentenza 4 febbraio 1977, pervenuta in cancelleria il 1° marzo seguente, il Tribunal d'instance di Lilla ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, varie questioni vertenti sull'interpretazione dell'art. 1 del regolamento del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974, relativo a talune misure di politica congiunturale da adottare nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di oscillazione delle monete di taluni Stati membri (GU 1971, n. L 106, pag. 1) e sulla validità del regolamento CEE della Commissione 24 marzo 1976, n. 652, che modifica gli importi compensativi monetari in seguito all'andamento dei tassi di cambio del franco francese (GU 1976, n. L 79, pag. 4);
- 2 dato che, nel marzo 1976, il governo francese aveva deciso di far uscire il franco dal sistema secondo il quale le monete di determinati Stati membri fluttuavano verso l'esterno pur mantenendo fra loro determinati margini di oscillazione (il «serpente»), la Commissione adottava il predetto regolamento n. 652/76, che stabiliva degl'importi compensativi monetari sugli scambi commerciali della Francia con gli Stati membri e coi paesi terzi, e ciò con effetto dal 25 marzo 1976;
- 3 le questioni sono state sollevate in una controversia vertente sul pagamento, da parte dell'attrice nella causa principale, d'importi compensativi monetari sulle sue esportazioni di prodotti amidacei a base di granoturco, a partire dall'entrata in vigore del regolamento n. 652/76;
- 4 in primo luogo si chiede se, per l'istituzione o la conservazione degl'importi compensativi monetari, l'art. 1, 3° comma, del regolamento del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974, obblighi la Commissione a riferirsi al rischio di perturbazione degli scambi e in mancanza di detto rischio, le vieti di fissare degl'importi compensativi;
- 5 in secondo luogo si chiede in cosa debbano consistere le perturbazioni di cui sopra;
- 6 viene pure domandato se il rischio di perturbazioni vada valutato al livello dei prodotti base (di cui all'art. 1, n. 2 a), oppure al livello dei prodotti trasformati interessati (di cui all'art. 1, n. 2 b, del regolamento n. 974/71);

- 7 viene poi chiesto se il regolamento della Commissione 24 marzo 1976, n. 652, ed i regolamenti successivi vadano considerati validi alla luce della normativa comunitaria di base, in quanto istituiscono degli importi compensativi monetari, sul granoturco (10.05 B) e i prodotti di cui all'art. 1, n. 2 b), del regolamento n. 974/71 che ne dipendono, pari all'incidenza monetaria complessiva sul prezzo del prodotto base, semplicemente corretta di una riduzione a forfè, senza considerare se detta misura globale sia strettamente necessaria;
- 8 infine viene chiesto se l'istituzione e la conservazione degli importi compensativi monetari da parte del regolamento della Commissione 652/76 e dei testi successivi, siano conformi all'art. 39 del trattato di Roma, dal momento che, istituiti allo scopo di evitare che i mutamenti a breve termine dei tassi di cambio si ripercuotano immediatamente sui prezzi agricoli in moneta nazionale, provocano secondo la Commissione (proposta di regolamento del 5 novembre 1976) effetti perturbatori per l'unicità del mercato agricolo e distorsioni di concorrenza, e dal momento che, secondo la SA Roquette, diminuiscono il reddito reale degli agricoltori francesi;
- 9 in sostanza, dette questioni tendono ad accertare se siano validi il regolamento della Commissione n. 652/76 ed i regolamenti successivi.
- 10 Il regime degli importi compensativi istituito dall'art. 1, n. 1, del regolamento n. 974/71, modificato dai regolamenti del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2746, (GU n. L 291, pag. 148) e 22 febbraio 1973, n. 509 (GU n. L 50, pag. 1), stabilisce che, se uno Stato membro ammette per la propria moneta un tasso di cambio superiore al limite dell'oscillazione autorizzata dalla disciplina internazionale in vigore il 12 maggio 1971, a) lo Stato membro la cui moneta aumenta di valore oltre il limite di oscillazione riscuote all'importazione e attribuisce all'esportazione, b) lo Stato membro la cui moneta si deprezza oltre detto limite, riscuote all'esportazione e attribuisce all'importazione, importi compensativi per le merci di cui al n. 2, negli scambi con gli Stati membri e coi paesi terzi;
- 11 il 3° comma di detto art. 1 stabilisce che il n. 1 si applica solo se l'applicazione dei provvedimenti monetari di cui al detto numero dovesse provocare perturbazioni negli scambi dei prodotti agricoli;
- 12 spetta alla Commissione, su parere dei comitati di gestione, accertare l'esistenza di una situazione del genere.

- 13 Le possibilità di perturbazioni negli scambi di prodotti agricoli sono così numerose e svariate che sarebbe difficile, per non dire impossibile, per la Commissione enumerarle tutte in un regolamento;
- 14 di conseguenza è lecito alla Commissione di accertare, in base unicamente ad un ribasso notevole del corso del cambio di una moneta, il rischio di perturbazioni;
- 15 la motivazione del regolamento n. 652/76 non fa espresso richiamo alle perturbazioni che possono prodursi in mancanza d'importi compensativi monetari, limitandosi a dichiarare che «dal 15 marzo 1976 i corsi constatati sui mercati dei cambi per il franco francese hanno registrato un sensibile ribasso; che ricorrono pertanto i presupposti di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera b) del regolamento (CEE) n. 974/71 per l'applicazione d'importi compensativi monetari»;
- 16 è evidente che ciò intende riferirsi ai presupposti di cui all'art. 1, n. 1, lett. b) del regolamento di cui trattasi e va inteso in tal senso;
- 17 se è vero che la Commissione non ha detto espressamente che, in mancanza di importi compensativi monetari, vi sarebbe stato motivo di temere perturbazioni negli scambi di prodotti agricoli, è palese che l'inserzione di una frase del genere sarebbe stata una semplice formalità;
- 18 di conseguenza, il fatto che la motivazione abbia preso la forma di un richiamo ai presupposti indicati all'art. 1, n. 1. del regolamento n. 974/71 non dev'essere considerato come equivalente alla mancanza di motivazione.
- 19 Trattandosi della valutazione di una situazione economica complessa, la Commissione e il comitato di gestione dispongono, in proposito, di un ampio potere discrezionale;
- 20 il sindacato di legittimità sull'esercizio di detto potere deve perciò limitarsi agli eventuali vizi di errore manifesto, sviamento di potere o palese sconfinamento dai limiti del potere discrezionale.

- 21 Non è possibile interpretare l'art. 1, n. 3, del regolamento n. 974/71 nel senso che esso obblighi la Commissione a stabilire, di volta in volta, o per ciascuna merce e per ciascun paese di provenienza, se vi sia rischio di perturbazioni;
- 22 lo stesso tenore della disposizione dimostra che, a questo proposito, si possono effettuare valutazioni globali;
- 23 in particolare, precise esigenze, inerenti all'applicazione pratica del sistema, consentono di prendere in considerazione gruppi di prodotti nel valutare l'eventualità di perturbazioni nell'interscambio agricolo.
- 24 Dato che le perturbazioni negli scambi di prodotti agricoli consistono spesso in sviamenti di traffico, la Commissione, nel valutare il rischio, prende in considerazione la situazione di mercato come pure i fattori monetari derivanti dal valore delle monete degli Stati membri.
- 25 È lecito alla Commissione di valutare i rischi di perturbazioni tanto per gli scambi di prodotti di base, quanto per gli scambi di prodotti di base e derivati.
- 26 Il calcolo degli importi compensativi monetari sui prodotti derivati dal grano-turco è stato fatto in stretta aderenza all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 974/71, il quale stabilisce che, per gli altri prodotti di cui all'art. 1, gl'importi compensativi sono pari all'incidenza, sui prezzi della merce di cui trattasi, dell'applicazione dell'importo compensativo ai prezzi del prodotto di cui al n. 1 da cui dipendono;
- 27 la riduzione a forfè menzionata si riferisce alla diminuzione di 1,50 punti, che rappresentano la media delle percentuali costituenti il divario accertato per una moneta deprezzata, fissata dall'art. 4, del regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 557, che stabilisce i tassi di cambio da applicare nel settore agricolo (GU n. L 67, pag. 1);
- 28 la Commissione si è quindi limitata ad applicare rigidamente i regolamenti del Consiglio.

- 29 Per quanto riguarda la validità del regolamento di base, l'art. 39 enumera vari scopi della politica agricola comune;
- 30 nel perseguirli, le istituzioni comunitarie devono garantire la conciliazione permanente che può essere richiesta da eventuali contraddizioni fra detti scopi considerati separatamente e, se del caso, dare all'uno o all'altro di essi la preminenza temporanea resa necessaria dai fatti o dalle circostanze economiche in vista delle quali esse adottano le loro decisioni;
- 31 dando eventualmente, a causa dell'andamento della situazione monetaria, la preferenza all'esigenza della stabilizzazione dei mercati, il regolamento n. 974/71 non ha violato l'art. 39;
- 32 per quanto riguarda l'argomento relativo alla proposta della Commissione 5 novembre 1976, detta proposta teneva conto del rischio che il sistema degli importi compensativi fosse distolto dal suo scopo a causa del mantenimento in vigore di corsi di cambio rappresentativi inadeguati;
- 33 l'attrice nella causa principale non ha sostenuto che, all'epoca di cui trattasi, il franco francese si trovasse in questa situazione;
- 34 questo argomento va quindi disatteso.
- 35 Dalle considerazioni che precedono si desume che l'esame delle questioni non ha rivelato elementi atti ad inficiare la validità del regolamento di cui è causa né dei regolamenti successivi.

Sulle spese

- 36 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;
- 37 nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale al quale spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunal d'instance di Lilla, con sentenza 4 febbraio 1977, dichiara:

L'esame delle questioni non ha rivelato elementi atti ad inficiare la validità del regolamento della Commissione 24 marzo 1976, n. 652.

Kutscher	Sørensen	Bosco	Donner	Mertens de Wilmars
Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe	Touffait	

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 20 ottobre 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 27 SETTEMBRE 1977 ¹

*Signor presidente,
signori giudici,*

il presente procedimento è iniziato con domanda di pronunzia pregiudiziale proposta a questa Corte dal Tribunal d'instance di Lilla.

Attrice nella causa dinanzi a questo pendente è la SA Roquette Frères, con sede in Lilla, la cui attività consiste fra l'altro nella fabbricazione ed esportazione di prodotti amilacei derivati dal granoturco.

Questa non è certo la prima volta che l'attrice si rivolge a questa Corte: vedasi causa 34/74 Roquette/Francia, Racc. 1974, pag. 1217 (che in prosieguo indicherò come «la prima sentenza Roquette») e causa 26/74 Roquette/Commissione, Racc. 1976, pag. 677.

Convenuto è lo Stato francese, e per esso l'«Amministrazione delle dogane».

Nel presente procedimento l'attrice contesta l'imposizione, a partire dal 25 marzo

¹ - Traduzione dall'inglese.