

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
HENRI MAYRAS
(dopo la riapertura della fase orale del procedimento)
DEL 17 GIUGNO 1980¹

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

Con un provvedimento alquanto insolito, avete disposto la riapertura della fase orale di questi procedimenti — nei quali avevo già presentato le mie conclusioni l'11 marzo scorso — invitando gli attori nella causa principale, i Governi francese e italiano, il Consiglio e la Commissione a presentare osservazioni scritte sulle questioni formulate in allegato all'ordinanza del 26 marzo 1980.

Gli attori nella causa principale, il Governo francese e la Commissione hanno fatto uso di tale facoltà di presentare per iscritto le proprie osservazioni. Il Consiglio ha svolto altresì osservazioni orali.

Nel corso della trattazione della causa successivamente alla riapertura della fase orale del procedimento, ci è stato detto che alcuni concorrenti degli attori nella causa principale avevano introdotto un ricorso dinanzi al Finanzgericht di Amburgo contro le ulteriori riduzioni degli importi compensativi disposte dalla Commissione. Devo limitarmi a prendere atto del fatto che tale controversia non ha ancora fatto oggetto di rinvio pregiudiziale alla Corte ed a constatare che il Governo tedesco, il quale avrebbe potuto farsi portavoce dell'interesse espresso dai produttori tedeschi per la soluzione delle questioni che sono state sollevate, non ha ritenuto, per quanto l'ordinanza gli sia stata trasmessa, di dover intervenire in questa fase del procedimento.

Anch'io, avendomi la Corte dato la possibilità di essere ascoltato una seconda volta, coglierò l'occasione per ribattere a talune critiche e formulare le ulteriori considerazioni che seguono.

I — La Commissione ha dichiarato di voler eliminare un malinteso che, a suo avviso, è all'origine di un errore contenuto nelle mie conclusioni. Essa aveva affermato nelle sue osservazioni scritte che «la qualificazione dei sottoprodotti alla stregua della *classificazione della tariffa doganale comune*, nonché il rendimento degli stessi, sono *controversi* fra l'industria tedesca e quella francese» e che «la Francia ha sempre sostenuto la tesi che la farina da foraggio va *classificata* solamente nella sottovoce 23.02 A I b)» e, più oltre, che «gli esempi forniti sub a), sub b) e sub c) dimostrano che non vi è unanimità sulla qualificazione dei prodotti alla stregua della *classificazione della tariffa doganale comune* e del loro rendimento (la situazione negli altri Stati membri conduce a risultati ancora diversi)». «In questa situazione contraddittoria, i servizi della Commissione — continua quest'ultima — ritengono che la farina da foraggio rientri per il 50 % nella sottovoce 23.02 A I a) e per il 50 % nella sottovoce 23.02 A I b)». Da parte loro, gli attori nella causa principale confermano che la farina da foraggio è *classificata* dalle autorità amministrative e doganali francesi nella sottovoce 23.02 A 4 I b).

Avevo creduto di desumere da tali affermazioni l'esistenza di «divergenze sulla *classificazione*» dei sottoprodotti alla stre-

¹ — Traduzione dal francese.

gua della Tariffa doganale comune, interpretazione confermata dalla frase «la Commissione ribatte ... che inoltre vi sono disparità in materia di *classificazione*». Continuo a credere che, a meno ch'io non sia in grado di comprendere esattamente la lingua francese, le osservazioni della Commissione non diano adito ad alcun dubbio.

Orbene, la Tariffa doganale comune è ispirata al seguente criterio: se il contenuto di amido di un prodotto è inferiore, in peso, a 35 %, tale prodotto va classificato nella sottovoce 23.02 A I a); se, invece, tale contenuto è superiore alla percentuale suddetta, il prodotto va *classificato* nella sottovoce 23.02 A I b).

II — La Commissione riconosce che, dopo la riduzione del 6,2 % degli importi compensativi che si applicano all'amido di granturco e del 10 % degli importi compensativi che si applicano ai sottoprodotti dell'amido, la limitazione degli importi compensativi monetari sui prodotti trasformati in funzione degli importi compensativi sul prodotto di base è «praticamente» un fatto acquisito.

Occorre rilevare che:

- tali riduzioni hanno avuto luogo solamente il 28 maggio 1979, mentre i regolamenti di cui siete chiamati ad accertare la validità sono precedenti a tale data;
- la Commissione giustifica la mancata presa in considerazione dei germi ai fini del «calcolo dell'incidenza» — nonostante che, a torto o a ragione, tali prodotti siano comunque gravati da importi compensativi monetari — con il fatto che «tali sottoprodotti non vengono praticamente commercializzati». Essa si è tuttavia dichiarata disposta, «nel caso in cui la Corte ritenesse eccessiva l'applicazione dei coefficienti di trasforma-

zione, a prendere in considerazione l'esclusione dei germi da tale applicazione»;

- contrariamente a ciò che è avvenuto per l'industria molitoria, anche in seguito a queste riduzioni la «limitazione in funzione del prodotto di base» o, se si preferisce, il «principio di neutralità» sono stati realizzati, per ciò che concerne l'industria produttrice di semole e di amido, solamente in misura incompleta. Questa constatazione discende dall'esame della situazione non di un solo Stato membro, bensì di tutti gli Stati membri, ed in particolare del Regno Unito. Se, come afferma la Commissione, occorre collocare la valutazione degli effetti di tale limitazione nell'ambito dell'insieme degli Stati membri, è bene non dimenticare nemmeno (cfr. pag. 2861) che, in questo stesso ambito, o in quello degli scambi con i paesi terzi, l'effettiva compensazione è il risultato della somma di importi positivi e negativi;

- è dubbio se la mancata presa in considerazione, ai fini del calcolo degli importi compensativi da applicarsi ai prodotti trasformati a base di granturco, delle maggiorazioni mensili del prezzo d'intervento per tale prodotto, favorisca gli attori nella causa principale, che operano in un paese a moneta deprezzata. Infatti, di questo elemento non si è tenuto conto neppure nel calcolo degli importi compensativi da applicarsi sul prodotto di base, e la correlazione fra gli importi da applicarsi a tale prodotto e gli importi relativi al prodotto derivato è talmente stretta che il venir meno di questo vantaggio per i prodotti derivati implicherebbe per il produttore la possibilità di approvvigionarsi del prodotto di base, anche nazionale, a condizioni più vantaggiose.

III — La Corte ha chiesto altresì alla Commissione di illustrare più ampiamente la tesi, da essa sostenuta, secondo cui «la logica del sistema agri-monetario vuole che la base del calcolo degli importi compensativi per l'amido di granturco non possa mai superare il prezzo d'intervento del granturco utilizzato come materia prima».

1°) La Commissione ha ribadito anzitutto di aver semplicemente ripreso i coefficienti adottati nei regolamenti controversi dal sistema di prelievi instaurato dal regolamento del Consiglio n. 2744/75, ed inoltre di aver tenuto conto, nella determinazione dei coefficienti da applicarsi ai prodotti derivati, della «protezione *economica* necessaria per stabilizzare i prezzi di tali prodotti». Perciò, mentre il Consiglio ha riaffermato che non vi è una correlazione «necessaria» fra il suo regolamento ed i testi della Commissione, questa ha sostenuto che vi è una correlazione «inevitabile» fra gli importi compensativi e il prelievo. Infine, essa ha dichiarato di avere «affinato» il sistema dei coefficienti di conversione impiegati nel calcolo degli importi compensativi «in base ad elementi *economici* e tecnici molto *complessi*».

2°) Ai fini del calcolo degli importi compensativi sulle semole e i semolini di granturco, la Commissione ha adottato come base il *prezzo d'intervento* del granturco. Essa ha dichiarato di non aver potuto prendere in considerazione la restituzione all'esportazione — per quanto tale aiuto sia, «per l'operatore di questo settore, il provvedimento che ha influenza decisiva sul prezzo di approvvigionamento del granturco» — dato che tale restituzione era stata soppressa dal

regolamento del Consiglio 4 marzo 1975, n. 665. Prendere in considerazione tale restituzione sarebbe divenuto possibile «giuridicamente ed economicamente» solo dopo che i regolamenti del Consiglio del 22 maggio 1978, n. 1125 e n. 1127, avevano reintrodotta, dal 19 ottobre 1977, le restituzioni alla produzione delle semole e semolini impiegati nell'industria della birra (e per la produzione dell'amido rigonfiato destinato alla panificazione): la Corte ha infatti ritenuto, nella sentenza 19 ottobre 1977, nelle cause riunite Ruckdeschel e altri e nelle cause riunite Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson e altri (Racc. pagg. 1754 e 1796), che è incompatibile con il principio di uguaglianza concedere la restituzione alla produzione per taluni prodotti e non concederla per altri aventi gli stessi sbocchi commerciali. Occorre però precisare che, con la sentenza 4 ottobre 1979, Dumortier e altri, la Corte ha, in pratica, reintrodotta le restituzioni alla produzione per il periodo 1° agosto 1975 - 1° ottobre 1977, condannando la Comunità a pagare ad un certo numero di produttori di granturco importi pari alle restituzioni alla produzione per i semolini.

In ogni caso, nel detrarre le restituzioni alla produzione, la Commissione non ha tenuto conto del fatto che tali restituzioni sono pagate in moneta verde (cfr. pagg. 2869 e 2870) e non vi ha pertanto applicato il «coefficiente monetario», ben noto alla Corte.

3°) La Commissione ha ricordato che, al di là degli aspetti tecnici, nel sistema dei prelievi vi sono aspetti di *politica agricola*, ed ha presentato, a sostegno

della propria affermazione, la relazione introduttiva ad un progetto di regolamento *del Consiglio* del 1964. Vi si legge che «nel caso in cui vari prodotti trasformati vengano ottenuti con la lavorazione dello stesso cereale, l'elemento mobile del prodotto considerato principale veniva calcolato, fino ad oggi, in base al quantitativo di materia prima che si supponeva venisse effettivamente impiegato, mentre quello degli altri prodotti (germi, crusca, ecc.) veniva calcolato in funzione del grado di protezione ritenuto necessario per stabilizzare il prezzo di tale prodotto. Tale sistema ha una giustificazione economica, in quanto la correlazione fra i prezzi dei prodotti ottenuti da un unico cereale deriva più dalla politica commerciale o dalla situazione del mercato che dall'incidenza del costo della materia prima impiegata per la preparazione di ciascun prodotto». Di conseguenza, tale relazione afferma che «era opportuno prevedere un prelievo ridotto per la crusca di riso e di granturco importata, avente contenuto di amido superiore a 35 %, e la cui destinazione all'alimentazione animale è garantita con la denaturazione».

Tale documento poneva bene in rilievo la funzione dei coefficienti di trasformazione *nel sistema dei prelievi*, funzione di protezione e di stabilizzazione del mercato comunitario; esso non dimostra invece in alcun modo che i coefficienti adottati, *nell'ambito agri-monetario*, per il calcolo degli importi compensativi, possano costituire un elemento protezionistico e stabilizzatore supplementare. E, soprattutto, attribuire questa funzione ai coefficienti di trasformazione spetterebbe, semmai, al Consiglio.

dalla Commissione stessa ed avallata dalla Corte — gli importi compensativi monetari possono venire introdotti solamente allorquando siano "strettamente necessari" per controbilanciare la incidenza dei fattori monetari sui prezzi dei prodotti agricoli soggetti a provvedimenti d'intervento, ed unicamente in quei casi in cui tale incidenza sia tale da provocare perturbazione negli scambi di questi prodotti all'interno della Comunità e con i paesi terzi». Per quanto, in linea generale, l'utilizzazione dei prezzi di intervento come base per il calcolo degli importi compensativi permetta di fissare tali importi ad un livello minimo, la Commissione ricorda che, nell'organizzazione del mercato dei cereali, l'esistenza delle restituzioni alla produzione potrebbe, in certi casi, far sì che il prezzo di mercato dell'amido sia inferiore al livello corrispondente al prezzo d'intervento per il granturco. Per questo motivo, essa aveva preso in considerazione ai fini del calcolo degli importi compensativi sui prodotti dell'industria dell'amido, non già il prezzo d'intervento «che non esercitava più la sua normale funzione per la determinazione del prezzo di mercato», bensì il prezzo di entrata, il quale avrebbe la funzione di «prezzo d'influenza», prezzo che, nel mercato del granturco, cioè di un prodotto deficitario nella Comunità, esercita un'influenza decisiva.

Non mi sembra però che i precedenti invocati dalla Commissione avvalorino la tesi da questa sostenuta.

Nella causa Becher, nella quale la Corte ha pronunciato la sentenza 15 gennaio 1974 (Racc. pag. 19 e segg.), la Commissione aveva sostenuto che non è possibile trasporre meccanicamente i metodi applicati per il calcolo dei prelievi al calcolo

4°) La Commissione ha poi affermato che, «secondo la concezione ispiratrice del sistema agri-monetario — difesa

dell'importo compensativo monetario. Costituisce un riferimento a questa tesi il punto 7° della sentenza (Racc. pag. 25). «infatti l'art. 2 del regolamento n. 974/71, assumendo la nozione di "prezzi" come punto di partenza per il calcolo degli importi compensativi, non vincola la Commissione a scegliere il prezzo cif come prezzo di riferimento, ma le conferisce una certa libertà di adottare altri prezzi, anche se questi non coincidono con i prezzi effettivamente pattuiti nelle transazioni commerciali. . . »

La Corte aveva pertanto ritenuto che la Commissione avesse agito legittimamente quando, ai fini dell'applicazione dell'art. 2, n. 1 del regolamento n. 974/71, aveva scelto di fare riferimento ad un prezzo cif medio calcolato «per un certo periodo» e che tale prezzo medio potesse venire modificato solo a seguito di una variazione notevole (aumento o diminuzione in genere del 10 %) rispetto al prezzo scelto in precedenza; l'attrice nel procedimento di merito affermava invece che non solo sarebbe stato necessario scegliere come prezzo di riferimento il prezzo cif, ma si sarebbe anche dovuto tener conto delle variazioni di prezzo a breve termine.

Ciò non significa che, ai fini dell'applicazione dell'art. 2, n. 2, la Commissione avesse la facoltà di scegliere un prezzo diverso da quello prescelto ai fini dell'art. 2, n. 1.

Corrisponde a verità che, nel settore delle carni bovine, non ci si basa, ai fini del calcolo degli importi compensativi, sul prezzo d'intervento, bensì sul *prezzo di mercato*. Tale deroga, però, è stabilita dal regolamento *del Consiglio* 27 feb-

braio 1975, n. 471, che ha modificato, su questo punto, il regolamento n. 974/71.

La Commissione, messa alle strette dai giudici relatori, ha riconosciuto di avere perseguito, nell'esercitare le competenze attribuitele dall'art. 2, n. 2, il rafforzamento della tutela che il prelievo conferisce ai produttori dei paesi a moneta forte nei confronti dei paesi terzi, rafforzamento che ha avuto come conseguenza distorsioni negli scambi intracomunitari a danno dei paesi a moneta deprezzata. Finalità di questo genere sono del tutto estranee all'art. 1, n. 3, del regolamento n. 974/71, che permette di introdurre gli importi compensativi solamente nei casi in cui le oscillazioni monetarie provochino perturbazioni negli scambi dei prodotti agricoli: le modalità di calcolo stabilite dall'art. 2, n. 2, non sono destinate a contribuire al rafforzamento della protezione nei confronti dei paesi terzi, alla quale sono preordinati invece i prelievi e le restituzioni, e, comunque, non devono provocare perturbazioni negli scambi fra gli Stati membri.

Nella sentenza 22 gennaio 1976, nella causa *Balkan-Import-Export* (Racc. pag. 20 e segg.) avete affermato che la Commissione deve tener conto delle conseguenze del deprezzamento o dello aumento del valore della moneta di uno Stato membro sugli scambi fra i paesi terzi e detto Stato. La Corte ha sancito tale principio a proposito del caso in cui vengano presi in considerazione, ai fini dell'art. 1, n. 2, 2° comma, gruppi di prodotti rientranti nella stessa voce doganale; nulla di questo genere essa ha invece stabilito a proposito dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 974/71. La Corte aveva inoltre affermato che la Commissione deve tener conto altresì delle conseguenze del deprezzamento o dell'aumento di valore sugli scambi tra i vari Stati membri.

Continuo a ritenere che, con l'espedito della «soluzione a forcé», la Commissione abbia attribuito agli importi compensativi monetari una funzione che, secondo l'art. 2, n. 2 del regolamento di base, ad essi non spetta, adducendo la giustificazione che «un eventuale sistema di limitazione va esaminato con una *visuale* economica, non già meramente aritmetica». In tal modo, il calcolo degli importi compensativi perderebbe la funzione ben delimitata assegnatagli dalla giurisprudenza della Corte. Il perseguimento di tali ampie finalità economiche rientra esclusivamente nella competenza del Consiglio, non già in quelle della Commissione. Gli importi compensativi non devono costituire un surrogato dei prelievi, né delle restituzioni; qualora, in seguito ad una riforma degli stessi, risultasse necessario modificare il rapporto fra il prelievo ed il prodotto di base, ciò dovrebbe aver luogo presso le istanze competenti.

procedura, non già nell'utilizzare a tal fine gli importi compensativi; questi ultimi, per quanto costituiscano un elemento della politica agricola comune, non sono intoccabili.

Pur riconoscendo che, per quanto essa abbia proceduto poco a poco alla «riduzione prudente e graduale» degli importi compensativi, il risultato è stato «una certa incoerenza, anche essa criticabile», la Commissione ha precisato che lo scostamento fra i coefficienti dei due gruppi (quelli applicati al prodotto di base e quelli relativi ai prodotti trasformati) «può molto difficilmente essere accresciuto senza provocare a sua volta conseguenze gravi per la revisione dei coefficienti di conversione impiegati nel calcolo dei prelievi e delle restituzioni».

5°) In un documento di lavoro preparato dai servizi della Commissione, da questa presentato al Consiglio i giorni 26 e 27 marzo 1979, e allegato alle osservazioni della stessa nella causa Société Havraise Dervieu Delahais, essa ammetteva che «è evidente che gli importi compensativi monetari da applicarsi ai prodotti derivati non devono, in linea generale, essere superiori a quelli che si applicano ai prodotti di base». Il fatto di prendere in considerazione il prezzo d'intervento, diminuito della restituzione alla produzione, non dovrebbe mai avere per conseguenza un eccesso di compensazione rispetto alla realtà del mercato. Se, nella realtà economica, tale prezzo d'intervento non esercita la sua normale funzione di orientamento del mercato, il rimedio va ricercato nella modifica di tale prezzo o nella soppressione della restituzione alla produzione, secondo l'idonea

Quest'ultima considerazione mi pare non pertinente. Comunque, il Consiglio parlava, già nel regolamento 22 maggio 1978, n. 1125, che modifica il regolamento (CEE) n. 2727 relativo alla organizzazione comune del mercato nel settore dei cereali, di un «esame generale del regime delle restituzioni alla produzione nel settore dei prodotti amilacei»; orbene, tale esame non si è concluso col l'adozione del regolamento della Commissione 31 marzo 1980, n. 783, che fissa le restituzioni applicabili all'esportazione dei prodotti trasformati a base di cereali e di riso. Mentre la Commissione può, anzi deve, prendere in seria considerazione la revisione dei coefficienti di conversione utilizzati per il calcolo dei prelievi e delle restituzioni, soprattutto tenendo conto delle sensibili variazioni nelle importazioni di farina di manioca nella Comunità e della situazione del mercato mondiale di tale prodotto, spetta

invece *al Consiglio* il compito di stabilire tali coefficienti, come ad esso, non già alla Commissione spetta il potere di effettuare scelte di politica economica, riconosciuto dalla Corte nella sentenza 12 luglio 1979, Italia c/ Consiglio (cfr. punto 20 della motivazione, Racc. pag. 2600).

La Commissione ha in definitiva ammesso che il motivo per cui essa, per il calcolo degli importi compensativi da applicarsi al granturco destinato alla trasformazione in amido, ha preso in considerazione solamente il prezzo d'intervento, è che, per poter assumere come «base» il prezzo di acquisto — cosa teoricamente possibile — sarebbe necessario introdurre controlli doganali alle frontiere, volti ad accertare quale sia la destinazione del prodotto di base, vale a dire la fabbricazione di alimenti per il bestiame, la produzione di semolini o l'industria della birra, controlli ai quali, invece, la Commissione ha rinunciato, in quanto sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti. Un sistema siffatto esiste invece già per l'accertamento delle condizioni alle quali è subordinato il versa-

mento delle restituzioni alla produzione, ed un altro analogo è stato istituito per il burro destinato all'industria della pasticceria; orbene non si vede perchè ciò sarebbe impossibile in un settore che, nel suo complesso, è altrettanto importante.

IV — Quanto alla preoccupazione di circoscrivere le conseguenze di un'eventuale dichiarazione di invalidità, aggiungerò due osservazioni. Innanzitutto, nell'ambito delle questioni ad essa sottoposte, la Corte non è chiamata a pronunciarsi direttamente sull'applicazione del diritto comunitario nel caso di specie o in casi analoghi. In secondo luogo, occorre tener conto della sentenza della Corte 12 giugno 1980, nella causa Express Dairy Foods, che riguardava un settore estremamente vicino, gli importi compensativi sul latte scremato in polvere; orbene, in tale sentenza avevate rifiutato di applicare per analogia l'art. 174, 2° comma, del Trattato.

Per il resto, rimando integralmente alle conclusioni da me presentate l'11 marzo scorso.