

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JEAN MISCHO
del 26 marzo 1987 *

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

1. Il « *College van Beroep voor het Bedrijfsleven* » chiede alla Corte se l'art. 24, n. 3, del regolamento (CEE) della Commissione n. 685/69¹, emendato dal regolamento (CEE) n. 1746/84² sia invalido in quanto stabilisce che per il burro ammassato nella Repubblica federale di Germania e nei Paesi Bassi il tasso d'interesse annuale assunto come base di calcolo dell'aiuto all'ammasso privato è fissato al 7% e per il burro ammassato nel Regno Unito al 9,5%, mentre per il burro ammassato negli altri Stati membri detto tasso è del 10,5%.

2. Il giudice olandese chiede in particolare se sussista un'infrazione:

- a) dell'art. 10, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 luglio 1968, n. 985³, che stabilisce le norme generali che disciplinano le misure d'intervento sul mercato del burro e della crema di latte e/o
- b) dell'art. 40, n. 3, del trattato CEE e/o
- c) dell'art. 30 del trattato CEE e/o
- d) del principio dell'unità del mercato e dell'unità dei prezzi, che costituisce il fondamento dell'organizzazione comune dei mercati per i prodotti lattiero-caseari e/o

* Traduzione dal francese.

1 — Regolamento della Commissione 14 aprile 1969, n. 685, relativo alle modalità di applicazione degli interventi sul mercato del burro e della crema di latte (GU del 15.4.1969, L 90, pag. 12).

2 — Regolamento della Commissione 21 giugno 1984, n. 1746, che modifica il regolamento (CEE) n. 685/69 (GU del 22.6.1984, L 164, pag. 32).

3 — GU L 169 del 18.7.1968, pag. 1.

e) dell'art. 190 del trattato CEE perché insufficientemente o inadeguatamente motivato e/o

f) del principio della certezza del diritto e/o

g) di una o più disposizioni del trattato CEE, ovvero di uno o più principi fondamentali del trattato CEE.

3. Propongo di esaminare gli argomenti relativi al principio dell'unità di mercato e dell'unità dei prezzi [quesito d)] congiuntamente agli altri argomenti cui si ricollegano i [quesiti a) e c)], per passare poi al problema della motivazione [quesito e)].

1. **Esame della validità della disposizione contestata, in relazione all'art. 10, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 985/68 ed al principio dell'unità dei prezzi**

4. Prima di esaminare detta censura delle attrici occorre ricordare brevemente la finalità essenziale dell'aiuto all'ammasso privato del burro.

a) *Finalità essenziale dell'aiuto all'ammasso privato del burro*

5. La Corte ha già avuto modo di dichiarare che « il sistema degli aiuti all'ammasso privato di burro, contemplato dall'art. 6, n. 2, del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804⁴ è una delle misure d'intervento

4 — Regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, GU L 148, pag. 13.

create dal suddetto regolamento allo scopo di realizzare gli obiettivi della politica agricola comune indicati nell'art. 39 ».

6. Essa ha poi ricordato che, ai sensi del sesto e dell'ultimo punto della motivazione del citato regolamento del Consiglio n. 985/68, « queste misure devono consentire di *seguire l'evoluzione della situazione del mercato* » e, per quanto concerne specialmente l'ammasso privato, « *contribuire a realizzare l'equilibrio del mercato* »⁵.

7. È certamente per raggiungere detti scopi che si è stabilito che le operazioni di magazzino possono aver luogo solo nel corso della campagna lattiera, cioè fra il 1° aprile ed il 15 settembre dello stesso anno. Lo svincolo dell'ammasso deve avvenire nel corso dell'autunno e dell'inverno. Lo scopo essenziale dell'aiuto all'ammasso privato consiste dunque nel compensare le fluttuazioni stagionali della produzione e dei prezzi e nel consentire di ritirare temporaneamente dal mercato parte delle eccedenze di burro.

8. Oltre a ciò, la motivazione del regolamento n. 985/68 precisa che la politica d'intervento « deve consentire un ammasso il più possibile razionale » (terzo punto della motivazione) e che « è opportuno prevedere disposizioni comunitarie che assicurino il regolare funzionamento » dell'ammasso privato (ultimo punto).

9. Secondo l'art. 10, 2° comma, del regolamento n. 985/68, « qualora, al momento dello svincolo dell'ammasso, il mercato dovesse aver subito un'evoluzione sfavorevole

che non era prevedibile, l'ammontare dell'aiuto può essere maggiorato ».

10. Al n. 2 il medesimo articolo contempla che « l'importo dell'aiuto può essere modificato per i contratti da stipulare, se la situazione del mercato lo esige ».

11. Con l'art. 29 del regolamento n. 685/69, relativo alle modalità di applicazione degli interventi sul mercato del burro e della crema di latte, emendato dal regolamento n. 704/83⁶, la Commissione ha ulteriormente precisato il carattere complementare ed interdipendente dell'ammasso pubblico e dell'ammasso privato, al punto di istituire fra i due sistemi un meccanismo che fa pensare a quello dei « vasi comunicanti ».

12. Detta norma, infatti, contempla che l'aiuto all'ammasso privato è maggiorato o *diminuito* qualora gli enti d'intervento procedano ad una modifica del prezzo di acquisto del burro *quando questo si trova ancora all'ammasso*.

13. La Corte ha ritenuto legittime simili modifiche durante il periodo di ammasso perché « la corrispondenza voluta dal regolamento di base n. 804/68 tra l'ammontare dell'aiuto concesso ed il livello dei prezzi effettivi al termine del periodo di ammasso » non verrebbe raggiunta « se la modifica del prezzo di acquisto dovesse trasformarsi, per l'operatore che svincola la merce dall'ammasso, in uno svantaggio o, viceversa, in un *beneficio ingiustificato, in particolare* di fronte agli operatori che abbiano fatto ricorso, nella stessa stagione commerciale, al sistema dell'acquisto da parte degli enti d'intervento »⁷.

5 — Sentenza 23 febbraio 1978, causa 92/77, An Bord Baine/Ministero dell'agricoltura, Racc. pag. 497, in particolare pag. 512, punti 16 e 17.

6 — Regolamento della Commissione 28 marzo 1983, n. 704 (GU L 82, pag. 13).

7 — Sentenza 23 febbraio 1978, causa 92/77, Racc. pag. 497 e 513, punti 21 e 22 della motivazione.

14. È dunque già possibile concludere

a) che l'intero sistema dell'ammasso privato è concepito in maniera tale da tener conto il più possibile dell'evoluzione del mercato, e

b) che esso non deve comportare ingiustificati benefici per gli operatori economici.

15. Da ciò discende che il tasso d'interesse stabilito dall'art. 24, n. 3, lett. d), del regolamento della Commissione n. 685/69, dev'essere adeguato periodicamente alla situazione dominante sui mercati finanziari. Le stesse attrici nella causa principale non lo contestano, allorché reclamano che venga loro applicato il tasso « normale del 10,5%, fissato dal regolamento controverso n. 1746/84, che emenda l'art. 24 del regolamento n. 685/69, e non i tassi dell'11% o addirittura del 13% che vigevano in precedenza.

16. Rimane da appurare se il principio del più stretto adeguamento alla realtà economica possa comportare anche una diversificazione dei tassi d'interesse nei vari Stati membri, cosa che le attrici contestano.

17. A priori, sembrerebbe che se la Commissione ha il dovere di adeguare l'importo dell'aiuto all'andamento della situazione del mercato del burro e delle spese di ammasso e di modificarlo in relazione alle variazioni del prezzo d'intervento, essa ha altresì il dovere di fissare l'importo dell'aiuto stesso in relazione alle spese d'ammasso reali che un operatore economico deve sostenere a seconda che effettui l'ammasso in questo o quel paese, dal momento che dette spese reali variano in misura considerevole.

18. Contro questa idea, tuttavia, le attrici sollevano un certo numero di obiezioni che dovremo ora esaminare.

b) *Gli argomenti addotti*

19. Le attrici nella causa principale invocano innanzitutto il testo dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 985/68, secondo il quale « l'importo dell'aiuto all'ammasso privato è fissato per la Comunità tenendo conto delle spese di ammasso e dello sviluppo prevedibile dei prezzi del burro fresco e del burro di ammasso ».

20. Ammetto che l'uso del singolare « l'importo dell'aiuto », e dell'espressione « è fissato per la Comunità » possa far pensare che l'idea del Consiglio fosse quella di un unico importo valido per tutti gli Stati membri. Il che del resto è quanto si è praticato per diversi anni (vedasi ad esempio, la primitiva versione dell'art. 24 del regolamento n. 685/69).

21. Ma mentre al terzo punto della motivazione del regolamento del Consiglio n. 804/68 si contempla « un sistema che comporti un prezzo indicativo unico per il latte, un prezzo d'entrata unico per ciascuno dei prodotti pilota e un prezzo d'intervento unico per il burro », tanto nel regolamento n. 804/68, quanto nel regolamento n. 985/68 non si parla di importo unico dell'aiuto all'ammasso privato.

22. Al nono punto della motivazione del regolamento n. 985/68 si legge:

« considerando che è necessario che gli aiuti all'ammasso privato di burro e di crema di latte, previsti dall'art. 6, n. 2, del regolamento (CEE) n. 804/68, siano accordati in base a disposizioni comunitarie che stabiliscono, in particolare, le condizioni precise

di assegnazione; che per assicurare l'*uniformità del sistema* nella Comunità è necessario prevedere un contratto di ammasso stipulato secondo disposizioni comunitarie, nonché un *calcolo uniforme* dell'importo degli aiuti *in relazione alle spese d'ammasso e all'evoluzione del mercato* ».

23. È incontestabile che in questo punto l'accento è posto sull'*uniformità del sistema* e sul *metodo di calcolo* uniforme dell'importo degli aiuti, senza che sia obbligatorio dedurre che il *risultato* di tale calcolo debba essere uniforme in tutto il territorio comunitario. Tanto più che ci si riferisce espressamente alle spese di ammasso, nozione che nulla vieta di riferirsi alle spese effettive.

24. Del resto, è interessante notare che si è iniziato a prendere in considerazione i tassi d'interesse nel 1973⁸, in occasione del primo ampliamento della Comunità. Allora, la Commissione constatava che, « dati i livelli differenti dei prezzi di acquisto del burro applicati dagli organismi d'intervento dei nuovi Stati membri, le spese di finanziamento del burro in ammasso sono differenti secondo il livello di prezzo applicato; che è di conseguenza opportuno *distinguere* le *spese di magazzinaggio* vere e proprie, applicabili a tutta la Comunità, dalle *spese di finanziamento* il cui importo è calcolato in funzione del prezzo d'acquisto del burro applicato nello Stato membro ».

25. Dunque, storicamente, le spese variavano dapprima in funzione dei differenti livelli dei prezzi d'intervento nei nuovi Stati membri. Solo in seguito esse sono state variate in relazione ai differenti livelli dei tassi d'interesse.

26. Nel summenzionato punto della motivazione, si trova confermata la linea di una ri-

fusione delle spese finanziarie sulla base del loro livello reale.

27. Ma non basta: se la formulazione dell'art. 10, n. 1, avesse ostanto in assoluto a qualsiasi diversificazione dell'importo dell'aiuto negli Stati membri, già nel 1973 avrebbe dovuto impedire che, come invece è avvenuto, si tenesse conto del progressivo ravvicinamento dei prezzi d'intervento, praticati nei nuovi Stati membri, ai prezzi in vigore negli Stati membri originari.

28. Tuttavia, le attrici adducono che, se nella Comunità si applica un prezzo indicativo unico ed un prezzo d'intervento unico, allora bisogna anche fissare un unico importo per l'aiuto all'ammasso privato, poiché « in effetti, tanto l'intervento pubblico, quanto l'ammasso privato servono in pari misura a raggiungere il prezzo indicativo ».

29. In proposito si deve osservare quanto segue:

- a) Come già rilevato, nei pertinenti regolamenti non si fa alcun cenno ad un *unico* importo dell'aiuto all'ammasso privato, ma si parla soltanto di un *sistema* uniforme e di un *calcolo* uniforme dell'importo degli aiuti in relazione alle spese di ammasso ed all'evoluzione del mercato.
- b) In ogni modo, il prezzo unico d'intervento è assunto come base di calcolo delle spese di ammasso del burro sotto forma di « prezzo di acquisto del burro, espresso in moneta nazionale, applicato dall'organismo d'intervento dello Stato membro interessato »⁹.

⁸ — Regolamento della Commissione 9 aprile 1973, n. 982, che modifica il regolamento n. 685/69 (GU L 97, pag. 33, secondo punto della motivazione).

⁹ — Art. 24, n. 3, lett. c), del regolamento della Commissione 14 aprile 1969, n. 685, emendato dal regolamento della Commissione 28 marzo 1983, n. 704.

Il prezzo d'intervento può perciò svolgere pienamente la sua funzione di prezzo minimo anche nel caso dell'ammasso privato.

- c) Il prezzo indicativo costituisce un prezzo guida di cui non v'è mai la certezza che possa essere raggiunto, poiché la sua realizzazione dipende da numerosi fattori variabili nel tempo e nello spazio (ad esempio produzione in una regione, offerta sul mercato/ammasso, domanda, importazioni). È la diminuzione dell'offerta di burro, sia tramite gli acquisti d'intervento sia con l'ammasso privato, che deve consentire al prezzo di mercato di risalire verso il prezzo indicativo. L'importo dell'aiuto all'ammasso privato non esercita sul prezzo indicativo alcun effetto diretto.

30. Si può dunque concludere nel senso che tanto il principio dell'unità dei prezzi, quanto l'art. 10, n. 1, del regolamento n. 985/68 non ostano ad una diversificazione dell'abbuono dei tassi d'interesse. Questa è una misura pienamente conforme alla logica del sistema.

31. Resta tuttavia da appurare se detta diversificazione era giustificata nel caso di specie, vale a dire se la motivazione del regolamento della Commissione n. 1746/84 era sufficiente ed adeguata.

2. Se la motivazione del regolamento n. 1746/84 fosse sufficiente ed adeguata

32. Le considerazioni addotte dalla Commissione nella motivazione del regolamento n. 1746/84 sono le seguenti:

- a) « Dato l'incremento della produzione e delle giacenze di burro, non è indicato concedere incentivi supplementari alla costituzione di scorte. I tassi d'interesse

reali praticati negli Stati membri che dispongono di giacenze ingenti registrano un'evoluzione discendente. »

Questo ragionamento si applica sia alla diminuzione lineare sia alla diminuzione differenziata dei tassi d'interesse da cui si parte.

- b) « In taluni Stati membri, i tassi reali sono nettamente più bassi di quelli praticati nel resto della Comunità. È quindi opportuno, in vista della partecipazione comunitaria al magazzinaggio in tali Stati membri, fissare tassi notevolmente inferiori,

— sia per evitare che gli operatori ne traggano profitti ingiustificati,

— sia per impedire che i prodotti che potrebbero essere smaltiti sul mercato della regione d'origine vengano artificialmente deviati, per ragioni speculative, verso gli Stati membri aventi i tassi d'interesse più bassi. »

33. Vorrei innanzitutto osservare che nessuna di queste considerazioni contrasta con il principio di un ammasso il più razionale possibile (punto 3 della motivazione del regolamento n. 985/68), ai fini della realizzazione di un equilibrio di mercato (punto 10 della motivazione del regolamento n. 985/68). L'esigenza di un regolare funzionamento dell'ammasso privato (punto 9 della motivazione del regolamento n. 985/68) esclude qualsiasi idea di operazioni speculative comportanti profitti ingiustificati. La fissazione dell'importo dell'aiuto in relazione alle spese di ammasso del burro e la prevedibile evoluzione dei prezzi (art. 10 del medesimo regolamento) implica la necessità di tener conto di fattori importanti quali la variazione del volume della produ-

zione e dell'ammasso di burro, nonché quella dei tassi reali d'interesse sul mercato finanziario.

34. D'altro canto, le parti convengono che si sia avuto un aumento generale della produzione e degli ammassi di burro (punto 13 delle memorie delle attrici, punti 26 e 27 della memoria della Commissione).

35. Le attrici nella causa principale non contestano nemmeno che nella Comunità vi sia stata una generale diminuzione dei tassi reali: esse infatti non mettono in discussione la diminuzione lineare decisa dalla Commissione.

36. Esse parimenti ammettono che i tassi reali nei Paesi Bassi sono inferiori a quelli degli altri Stati membri (punto 43 delle osservazioni scritte).

37. Le società attrici non concordano sui seguenti aspetti:

— che le misure adottate dalla Commissione possano ridurre le spinte ad ammassare;

— che si possa parlare di profitti ingiustificati;

— che vi siano stati spostamenti di burro a fini speculativi.

38. *a)* Per prima cosa esse adducono che la Commissione era partita erroneamente dall'idea che un uniforme contributo in conto interessi stimolasse l'ammasso in taluni Stati membri (punto 62 delle loro osservazioni scritte).

39. Debbo dire che non mi sembra contestabile che, se l'ammasso privato consente di accedere al pagamento d'interessi superiori ai tassi di mercato, l'operatore economico possa essere spinto ad ammassare al solo scopo di godere del vantaggio finanziario garantitogli da tale differenza e che non potrebbe ottenere né dalla vendita sul mercato, né dalla vendita all'ente d'intervento.

40. Le spinte artificiali all'ammasso saranno particolarmente forti negli Stati membri ove maggiore è la differenza summenzionata.

41. Le tabelle statistiche fornite dalla Commissione in risposta ai quesiti della Corte confermano l'esattezza di un simile ragionamento. Esse, infatti, consentono di constatare che nel 1983 il 34,8% del burro ammassato a titolo privato nella Comunità si trovava nei Paesi Bassi e solo il 15,7% in Francia, il che è ugualmente molto sorprendente. Nel 1984 queste cifre erano del 30,9% per i Paesi Bassi contro il 13,6% della Francia. Nel 1986 (10 mesi) la quota dei Paesi Bassi era caduta al 13,2%, mentre quella della Francia era risalita al 16,9%.

42. Bisogna riconoscere che in Germania o nel Regno Unito non si è avuta un'analogha diminuzione dell'ammasso privato, il che dovrebbe indicare sia la rilevante incidenza di fattori diversi dal tasso d'interesse, sia che i tassi d'interesse presi come base dalla Commissione per questi paesi erano ancora troppo elevati.

43. *b)* D'altro canto, non è affatto irragionevole considerare che dalla sovracompenso delle spese finanziarie possa derivare un indebito arricchimento, o un « beneficio ingiustificato », come si è espressa la Corte nella già citata sentenza 23 febbraio 1978, a favore degli operatori che sono ricorsi all'ammasso privato: essi infatti percepirebbero indennizzi superiori alle spese realmente sopportate. Questo vantaggio potrebbero « intascarlo » ovvero giovarsene per

ridurre i loro prezzi di vendita del burro, nel qual caso si procurerebbero un altrettanto inammissibile vantaggio concorrenziale a spese della collettività.

44. c) Quanto alla questione delle deviazioni di merci a fini speculativi, dalla risposta delle attrici nella causa principale si evince che esse li ammettono, senza peraltro riconoscere loro un carattere « speculativo ». A loro parere l'aumento dei quantitativi di burro in regime di ammasso privato negli Stati membri ove il tasso d'interesse è relativamente basso (Paesi Bassi, Germania, Regno Unito) è il risultato di una scelta deliberata dell'operatore economico a seguito della valutazione di questi elementi:

- numero di magazzini frigoriferi,
- distanza da percorrere fino a detti magazzini e spese di trasporto,
- prezzo del burro al momento del magazzinaggio,
- spese di ammasso e di svincolo dall'ammasso,
- contratti di vendita connessi all'ammasso,
- premi assicurativi,
- spese di finanziamento nel periodo di ammasso,
- rischio di una diminuzione di qualità,
- valuta in cui sarà finanziata l'operazione di ammasso,
- gli abbuoni da ricevere dalla CEE, che riducono il prezzo di costo.

45. Di conseguenza, le spese di finanziamento sarebbero solo uno dei fattori presi in

considerazione dall'operatore, ma non il fattore determinante.

46. Non si può contestare l'importanza di ciascuno dei fattori summenzionati.

47. Mi sembra certo, tuttavia, che in una situazione in cui vantaggi e svantaggi dell'ammasso privato di burro in un dato paese si equilibrano e, a fortiori, quando i fattori favorevoli ad un ammasso in tale paese sono maggioritari, l'esistenza di un netto scarto fra il tasso d'interesse da cui parte la Comunità ed il tasso praticato sul mercato del paese di cui trattasi fa sì, necessariamente, che la scelta cada sull'ammasso in detto paese.

48. Le stesse attrici, d'altronde, lo ammettono implicitamente allorché, rispondendo ad un quesito della Corte, dichiarano: « è evidente che laddove il provvedimento comunitario porta ad una diminuzione del tasso d'interesse per l'ammasso privato in un dato Stato membro, rispetto al tasso vigente in altri Stati membri, l'interesse ad effettuare l'ammasso nel primo Stato diminuisce ».

49. La validità di questa impostazione non è inficiata dal fatto di qualificare o meno come « speculativa » una decisione in gran parte motivata dalla differenza fra i tassi d'interesse.

50. Osservo infine che l'argomento delle società attrici relativo alla formulazione della frase iniziale del secondo punto della motivazione del regolamento n. 1746/84, si spiega unicamente con l'inesatta redazione del testo olandese. Questo induce a credere che le spese finanziarie dell'ammasso privato siano a carico degli Stati membri, mentre in realtà gravano sull'impresa interessata, come è correttamente indicato nelle altre versioni linguistiche. (Il testo olandese andrebbe letto « (...) een bijdrage in de in elke Lid-Staat gemaakte financieringskosten » invece di « door elke Lid-Staat »).

51. Riassumendo, si può dunque affermare che la motivazione del regolamento della Commissione n. 1746/84 ha fatto « apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'autorità comunitaria da cui promana l'atto, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e onde permettere alla Corte di esercitare il proprio controllo »¹⁰ e che tale iter logico non risulta errato.

3. Se la diversificazione dei tassi d'interesse sia compatibile con l'art. 40, n. 3, del trattato CEE

52. In forza dell'art. 40, n. 3, del trattato CEE, una specificazione del principio generale d'uguaglianza, che costituisce uno dei principi fondamentali del diritto comunitario, le organizzazioni comuni di mercato debbono « escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità ».

53. A tale proposito le attrici nella causa principale si richiamano a giusto titolo alla costante giurisprudenza della Corte, secondo la quale si ha discriminazione quando situazioni analoghe sono trattate diversamente o quando situazioni diverse sono trattate allo stesso modo.

54. La Corte ha riaffermato tale principio in particolare nella sentenza 13 dicembre 1984¹¹ ove si legge:

« Va innanzitutto osservato che il principio di non discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità, sancito dall'art. 40, n. 3, 2° comma, che comprende il divieto di discriminazione in base alla nazio-

nalità di cui all'art. 7, 1° comma, del trattato, impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera differenziata e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale a meno che un tale trattamento non sia obiettivamente giustificato. I diversi elementi dell'organizzazione comune dei mercati, misure di protezione, sovvenzioni, aiuti e altri potrebbero quindi essere differenziati a seconda delle regioni e di altre condizioni di produzione o di consumo solo in relazione a *criteri di natura obiettiva* che garantiscano una ripartizione proporzionale dei vantaggi e degli svantaggi per gli interessati, senza distinguere fra i territori degli Stati membri ».

55. Per prima cosa faccio notare che nel caso di specie ci troviamo per l'appunto in presenza di una differenziazione basata su un criterio obiettivo, in quanto la Commissione è partita dai tassi d'interesse effettivi praticati sui mercati finanziari dei diversi Stati membri.

56. D'altro canto non potrebbe trattarsi di una discriminazione fondata sulla nazionalità, in quanto i tassi d'interesse costituiscono sempre « circostanze specifiche del mercato nazionale considerato » ai sensi della sentenza della Corte 2 luglio 1974¹². In realtà ci troviamo di fronte ad una *diversificazione in funzione delle valute* e non degli Stati membri.

57. a) Le società attrici nella causa principale sostengono, tuttavia, che si tratterebbe di una discriminazione in quanto non vi sarebbe alcuna reale differenza di situazione fra gli operatori che effettuano l'ammasso del burro nei paesi a basso tasso d'interesse e gli altri operatori. Infatti, le imprese che effettuano l'ammasso privato del burro in

10 — Vedasi, in special modo, la sentenza 22 gennaio 1986, causa 250/84, Eridania zuccherifici nazionali SpA/Cassa conguglio zucchero, punti 37 e 38, Racc. 1986, pag. 117 e 134.

11 — Causa 106/83, Sermide, Racc. 1984, pag. 4209.

12 — Causa 50/73, Holtz e Willemsen, Racc. 1974, pagg. 675, 696, punto 13 della motivazione.

paesi caratterizzati da un alto tasso d'interesse potrebbero scegliere liberamente la valuta di cui servirsi. Esse non incontrerebbero alcuna difficoltà a contrarre mutui in una valuta per la quale si pratica un tasso d'interesse relativamente basso, ottenendone un rimborso delle loro spese finanziarie sulla base dell'alto tasso d'interesse in vigore nel paese ove si effettua l'ammasso.

58. A questo riguardo, ritengo che se la gran parte delle imprese che praticano l'ammasso privato in paesi ad alto tasso d'interesse contraessero effettivamente dei mutui in valute a basso tasso d'interesse, senza che ciò comporti spese tali da annullare la differenza fra i tassi d'interesse, saremmo certo in presenza di un diverso trattamento di situazioni analoghe e, dunque, di una discriminazione.

59. Tali fatti, però, andrebbero provati in modo certo, senza lasciar margine al minimo dubbio.

60. La possibilità meramente teorica di contrarre mutui in valute caratterizzate da un basso tasso d'interesse, a mio parere, non basta a dimostrare l'esistenza di una discriminazione. In fin dei conti i produttori olandesi di burro possono, ad esempio, ammassare la merce in Belgio, fruendo così del contributo calcolato al tasso del 10,5%, anche nel caso in cui i mutui siano stati stipulati nei Paesi Bassi al tasso del 7%. Ne consegue che il sottrarsi alla discriminazione da essi addotta non dipende che da loro stessi.

61. Osservo, inoltre, che dal ragionamento delle società attrici nella causa principale discende la conclusione logica che la Commissione avrebbe dovuto estendere a tutta la

Comunità il più basso tasso d'interesse del 7%. Ebbene, le attrici hanno chiesto al giudice olandese di poter godere del contributo in conto interessi al tasso del 10,5%. Su questo punto il loro ragionamento presenta quindi una contraddizione.

62. Tuttavia, in questo contesto l'aspetto più importante è che non disponiamo di alcuna prova da cui risulti che le imprese che ammassano il burro in paesi la cui valuta è connotata da alti tassi d'interesse prendano realmente in prestito i capitali di cui hanno bisogno, in una valuta a basso tasso d'interesse. Vi è, al contrario, una ragione molto plausibile per supporre che le cose non stiano così. Mi riferisco al fatto che nell'ultimo decennio il marco tedesco e il fiorino olandese sono stati più volte rivalutati. Ebbene, una rivalutazione che intervenga mentre è in corso un contratto di mutuo potrebbe annullare in un sol colpo il vantaggio derivante da un mutuo pattuito in una di tali valute da un'impresa che effettua l'ammasso in uno Stato membro la cui moneta è caratterizzata da tassi d'interesse più elevati.

63. Per la lira sterlina non si può fare lo stesso ragionamento, ma il tasso d'interesse ad essa relativo accertato dalla Commissione (9,5%) si discosta solo di un punto dal tasso « normale » (10,5%), il che, probabilmente, renderebbe meno interessante l'operazione.

64. In ultima analisi, non ritengo quindi possibile dare per acquisito che le società che operano l'ammasso nei paesi con elevato tasso d'interesse possano, in linea generale, contrarre mutui in valuta a basso tasso d'interesse.

65. Non si può certo escludere del tutto che in taluni casi specifici ciò si verifichi effetti-

vamente. Tuttavia, anche se si dovesse appurare che l'art. 24, n. 3, del regolamento n. 685/69 nel testo emendato, non escluda tutte le possibili ipotesi di rifusione oltre il dovuto delle spese finanziarie, è certo che esso ne elimina la maggior parte. Esso infatti elimina l'incontestabile discriminazione che si produceva sotto il regime precedente a favore degli operatori che ammassavano il burro nel territorio di uno Stato membro nel quale il credito a breve termine era relativamente a buon mercato. È perciò a giusto titolo che la Commissione fa osservare che, con l'entrata in vigore del nuovo regime, il principio della parità di trattamento di tutti gli operatori economici della Comunità è maggiormente rispettato che in passato.

66. Resta da appurare se la Commissione avrebbe dovuto creare un sistema, suscettibile di applicazione caso per caso, che le consentisse di partire per ogni contratto di ammasso dal tasso d'interesse effettivamente pagato dall'operatore in questione. Questo tipo di soluzione, teoricamente ipotizzabile, verrebbe incontro alla richiesta di una totale forfetizzazione avanzata dalle attrici. Senza dubbio, come ha fatto valere la Commissione, esso comporterebbe anche eccessivi oneri amministrativi. Penso dunque che la Commissione non possa essere censurata per non averlo adottato.

67. *b)* Le società attrici nella causa principale sostengono inoltre che il nuovo regime aveva introdotto un'alterazione della concorrenza che, per l'appunto, il regime precedente consentiva di evitare.

68. Esse attirano l'attenzione sul fatto che il prezzo di mercato del burro tende a fissarsi in funzione del prezzo lordo d'intervento, detratte le spese finanziarie relative al termine di pagamento praticato dall'ente d'in-

tervento, calcolate sulla base dell'interesse reale applicato nello Stato membro interessato ai crediti a breve termine. Al tempo in cui si sono svolti i fatti oggetto della causa principale, detto termine di pagamento si aggirava fra un minimo di 120 giorni ed un massimo di 140 a partire dal momento in cui il burro veniva accettato dall'ente d'intervento.

69. Le società attrici nella causa principale sottolineano che il prezzo di mercato risultante da questo calcolo è minore nei paesi con alto tasso d'interesse, rispetto ai paesi ove il tasso d'interesse è basso. Le società attrici considerano tale differenza di prezzo come un vantaggio concorrenziale, che, nel caso di ammasso privato, era stato precedentemente neutralizzato grazie alla pratica di un uniforme contributo in conto interessi.

70. Questo ragionamento prova comunque che gli operatori economici potevano avere interesse ad ammassare il burro, esclusivamente allo scopo di godere di una sorta di sovvenzione che consentiva loro di ribassare il prezzo d'offerta del loro burro allorché lo esportavano sul mercato di altri Stati membri. Ebbene, questo non è affatto lo scopo perseguito dal contributo in conto interessi disposto dall'art. 24, n. 3, del regolamento n. 685/69, il cui unico obiettivo è di compensare le spese finanziarie sostenute dagli operatori economici, non di consentir loro una migliore competitività sui mercati degli altri Stati membri. Dunque, anche da tale argomento si evince che il precedente regime comportava un'artificiosa incentivazione dell'ammasso.

71. *c)* Le attrici, infine, sostengono che la differenziazione sarebbe incompatibile con l'art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato, in quanto discriminerebbe tra i fabbricanti di

burro ed i fabbricanti di altri prodotti agricoli: finora, infatti, l'aiuto all'ammasso privato non sarebbe stato differenziato in alcun altro settore.

72. A tale proposito vorrei far osservare che l'obbligo di assicurare la stabilità dei mercati non comporta quello di instaurare regimi d'intervento uniformi in tutti i settori o per tutti i prodotti. All'opposto, esso implica l'adeguamento di queste misure alle specifiche necessità di ciascun settore e di ciascun prodotto.

73. Così, per citare un esempio particolarmente significativo, non vi è alcuna affinità fra il burro e formaggi come il Kefalotyri ed il Kasseri prodotti solo in uno Stato membro, non oggetto di scambi al di là della frontiera e che, per tutta la durata dell'ammasso, debbono essere conservati « in locali alla temperatura massima di + 16 °C »¹³. L'ammasso di questi prodotti, dunque, non comporta in alcun modo le stesse spese finanziarie.

74. Ebbene, secondo la già citata giurisprudenza della Corte, il diverso trattamento di situazioni diverse non costituisce una discriminazione.

4. Valutazione della validità del provvedimento dal punto di vista del principio del mercato unico e dell'art. 30 del trattato

75. Le attrici nella causa principale ricordano giustamente che il legislatore comunitario è anch'esso tenuto a rispettare gli artt.

da 30 a 34 del trattato CEE, nonché il principio del mercato unico.

76. a) Esse ritengono che la diversificazione del tasso d'interesse infranga il principio del mercato unico, in quanto derogherebbe ad uno dei suoi necessari presupposti: l'applicazione di un regime di prezzi uniformi.

77. Ebbene, penso di aver dimostrato al punto 1 che nel caso di specie non è affatto messo in causa il funzionamento del regime dei prezzi unici.

78. b) Inoltre, le società attrici deducono che la diversificazione in esame potrebbe influenzare l'operatore nella scelta del paese in cui immagazzinare la propria merce e che, in tal modo, essa potrebbe indurre a scambi commerciali artificiosi che andrebbero considerati come alterazioni del mercato comunitario.

79. Con una simile argomentazione, fondata sull'idea che gli operatori che ammassano le loro merci, ad esempio in Belgio o in Francia, possono ottenere un contributo in conto interessi al tasso del 10,5%, pur contraendo mutui espressi in marchi tedeschi o in fiorini al tasso del 7%, le attrici confermano la tesi della Commissione secondo la quale, prima della diversificazione dei tassi, simili scambi commerciali artificialmente indotti si sono certamente creati in direzione della Germania, dei Paesi Bassi ed, eventualmente, del Regno Unito ove era allora possibile ottenere un rimborso al tasso dell'11% per mutui contratti ad un tasso inferiore.

80. Come già prima indicato, è possibile che il problema non sia stato risolto completamente con la diversificazione dei tassi, an-

¹³ — Art. 2, lett. d), del regolamento n° 1328 della Commissione 14 maggio 1984, che istituisce un aiuto all'ammasso privato dei formaggi Kefalotyri e Kasseri (GU L 129 del 15.5.1984, pag. 19).

che se la sua ampiezza si è di certo molto ridotta. Effettivamente un produttore olandese poteva essere tentato di ammassare il proprio burro in Belgio ed in Francia, poiché probabilmente non avrebbe avuto difficoltà ad ottenere un prestito in fiorini dalla banca di cui era cliente abituale. Ma nel caso di rivalutazione del fiorino in rapporto all'altra valuta, il valore delle sue scorte espresso in fiorini sarebbe diminuito. Sarebbe stato egli disposto ad assumersi un simile rischio? Qui ci imbattiamo nella stessa incertezza del caso del produttore francese che ammassa in Francia contraendo un mutuo in fiorini.

81. È certo comunque che per rendere impossibili operazioni del genere, occorrerebbe assumere come base per tutta la Comunità il tasso minimo d'interesse esistente in uno degli Stati membri, cioè l'opposto di quanto richiesto dalle società attrici.

82. c) Queste affermano infine che la diversificazione dei tassi dovrebbe essere considerata « una misura di effetto equivalente vietata dall'art. 30 del trattato CEE, in quanto ostacola le importazioni ».

83. Confesso che trovo molto difficile comprendere quali importazioni potrebbero essere ostacolate nel caso concreto. Abbiamo appena visto che perfino secondo la tesi delle attrici si creerebbero correnti di scambi artificiali in direzione di paesi con elevati tassi d'interesse, come la Francia. Ebbene, ecco che, invece, qualche riga dopo, queste società dichiarano « che in mancanza di un rimborso delle spese finanziarie, un imprenditore olandese non può collocare in Francia il proprio burro e che egli si trova in svantaggio anche al di fuori del mercato francese, in quanto gli imprenditori francesi

possono smerciare il loro burro in altri paesi ad un prezzo inferiore ».

84. È palese che qui le società attrici confondono prezzo di costo e prezzo di mercato. Si è visto prima che il prezzo di mercato è leggermente inferiore nei paesi con alto tasso d'interesse. In primo luogo, ciò non ha niente a che vedere con la diversificazione dei tassi adottata dalla Commissione nella disposizione contestata. In secondo luogo, da ciò non discende necessariamente che un produttore olandese avrebbe incontrato maggiori difficoltà di un produttore francese nel collocare il burro sul mercato francese. Ciò dipende innanzitutto dai rispettivi prezzi di costo.

85. Ricordo, inoltre, che ammasso privato ed importazioni sono due cose ben distinte. Grandi quantitativi di burro vengono esportati da uno Stato membro all'altro senza mai essere sottoposti ad ammasso privato sovvenzionato.

86. Supponiamo adesso che due produttori o commercianti di burro siano in concorrenza sul mercato francese e che, nei due casi, il burro sia passato attraverso una fase di ammasso privato sovvenzionato. Il produttore olandese che ha ammassato burro nei Paesi Bassi, prima di esportarlo in Francia, avrà fruito di un aiuto leggermente inferiore rispetto al suo concorrente francese, ma avrà anche pagato un interesse leggermente inferiore. Per contro, se anche il produttore francese ha contratto un mutuo in fiorini, esso avrà goduto di un rimborso oltre il dovuto e, quindi, di un vantaggio concorrenziale.

87. Questo ragionamento si scontra però con due obiezioni. Innanzitutto, non è affatto sicuro che il produttore francese si sia

assunto il rischio di contrarre un prestito in una valuta spesso rivalutata in passato. Secondariamente, non si vede perché il produttore olandese, che già intende vendere il proprio burro in Francia, non dovrebbe dapprima ammassare la propria merce in questo Stato membro, allo scopo di incassare l'importo dell'aiuto vigente in Francia, pur finanziando in fiorini detto ammasso. Non gliene deriverebbe alcun vantaggio (in alternativa potrebbe quindi riesportare il burro nei Paesi Bassi onde beneficiare del prezzo di mercato più elevato esistente in questo paese).

88. Da tutto ciò consegue che non vi è alcun elemento che provi in modo convincente che le esportazioni di burro dagli Stati membri ove basso è il tasso di interesse verso Stati membri ove esso è elevato siano ostacolate dal provvedimento della Commissione.

89. Per fini di completezza, vorrei tuttavia appurare altresì se la diversificazione dei tassi d'interesse costituisca un provvedimento che ostacola le esportazioni verso paesi con basso tasso d'interesse. Per le ragioni che dirò, ritengo che ciò sia da escludere.

90. Il produttore francese di burro troverà nei Paesi Bassi un prezzo di mercato più elevato, il che dovrebbe spingerlo ad effettuare esportazioni. Se egli intende procedere all'ammasso privato nei Paesi Bassi, l'operazione per lui sarà neutra: pagherà meno interessi, ma percepirà di conseguenza anche un aiuto inferiore. Se ha effettuato l'ammasso in Francia pur finanziandolo in fiorini, egli potrà godere nei Paesi Bassi di un vantaggio concorrenziale analogo a quello dell'operatore olandese che ammassa burro in Francia. In ogni modo, non è dato vedere quali ostacoli incontrerebbero le importazioni di burro nei Paesi Bassi, a causa del provvedimento della Commissione.

91. Il fatto che l'esportatore francese non possa cedere il proprio burro all'intervento pubblico nei Paesi Bassi si desume dalla mancanza di un marchio di controllo comunitario (art. 8, n. 4, del regolamento del Consiglio n. 985/68) e, dunque, non ha niente a che vedere con la diversificazione dei tassi d'interesse.

92. Ci si può chiedere per quale motivo l'ammasso privato in un altro Stato membro, in origine vietato anch'esso¹⁴, sia ormai consentito. Tale differenza forse si giustifica in virtù del fatto che i prodotti sottoposti ad ammasso privato non potrebbero essere venduti all'ente d'intervento, ma debbono essere messi sul mercato. Perciò, il divieto dell'ammasso privato in un altro Stato membro costituirebbe, in certo qual modo, un ostacolo per gli scambi.

93. Comunque sia, ritengo che in base a quanto precede debba concludersi nel senso che la censura di aver trasgredito il principio del mercato unico e l'art. 30 debba essere respinta.

5. Valutazione della censura relativa alla trasgressione dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento

a) Il problema del burro già ammassato

94. Potrebbero sorgere problemi relativi al principio della certezza del diritto e del legittimo affidamento, solo qualora la Commissione avesse imposto l'applicazione dei nuovi tassi al burro già immagazzinato. Ebbene, ciò non si è dato, poiché l'art. 2 del regolamento n. 1746/84 dispone espressamente che esso si applica solo al burro immagazzinato dopo l'entrata in vigore del regolamento.

95. La sentenza CNTA del 15 maggio 1975, citata dalle attrici¹⁵, non può essere

¹⁴ — Art. 8, n. 4, del regolamento n. 985/68.

¹⁵ — Causa 74/74, CNTA/Commissione, Racc. 1975, pag. 533.

considerata un precedente in materia, perché in questa causa gli operatori economici avevano perfezionato il vincolo contrattuale, avendo già ricevuto titoli di esportazione e depositato cauzioni. Il loro impegno nei confronti dell'ente d'intervento era diventato definitivo e avrebbero potuto sottrarsi solo a pena della perdita delle cauzioni versate. Certo nella causa in esame talune attrici nella causa principale avevano concluso contratti con altri operatori ai fini della vendita del burro, ma non l'avevano ancora immagazzinato né, tanto meno, avevano presentato domanda di aiuto all'ammasso, né avevano stipulato un contratto con l'ente d'intervento.

b) Il problema dei contratti di vendita stipulati anteriormente all'emendamento normativo

96. Come ho appena ricordato, le società attrici nel procedimento 425/85 (An Bord Baine Ltd et J. Wijffels BV) avevano stipulato contratti di vendita di burro, pare a prezzo fisso.

97. Esse intendevano far precedere la consegna del burro da un periodo di ammasso nei Paesi Bassi (come del resto hanno effettivamente fatto). È legittimo supporre che al momento della fissazione del prezzo di vendita, nel maggio 1984, esse abbiano tenuto conto della sovracompenrazione delle loro spese finanziarie, che esse potevano scontare in ragione della differenza allora esistente fra il tasso d'interesse del mercato finanziario olandese ed il tasso forfettario ed uniforme adottato dalla normativa comunitaria.

98. Probabilmente le loro previsioni sono state sconvolte dalla pubblicazione del regolamento n. 1746/84. È possibile che avrebbero convenuto un diverso prezzo di vendita, qualora avessero saputo che il tasso d'interesse preso come base di calcolo dell'aiuto all'ammasso privato stava per essere ridotto al 7%.

99. Ciononostante, si trattava di una possibilità di cui dovevano tener conto, poiché ai sensi dell'art. 10, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 985/68, « l'importo dell'aiuto può essere modificato per i contratti (di ammasso privato) da stipulare, se la situazione del mercato lo esige ».

100. La circostanza che nel caso di specie la riduzione sia stata non solo lineare ma anche differenziata, nulla toglie al fatto che una possibile riduzione di tale tasso rientrava fra le ipotesi di cui un buon commerciante di media diligenza deve saper tener conto.

101. D'altro canto, risulta dalla giurisprudenza della Corte che:

« la sfera di applicazione del principio del rispetto del legittimo affidamento non può essere esteso fino a rendere impossibile, in generale, che una nuova disciplina si applichi agli effetti futuri di situazioni sorte sotto l'impero della disciplina precedente, soprattutto in un settore come quello delle organizzazioni comuni di mercato il cui scopo implica per l'appunto un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica nei vari settori agricoli »¹⁶.

102. Alla luce di tale giurisprudenza, non è concepibile che una risposta della Commissione ad un'interrogazione parlamentare, soprattutto quando detta risposta precedeva di sette mesi¹⁷ la pubblicazione dell'atto

16 — Sentenza 14 gennaio 1987, causa 278/84, Repubblica federale di Germania/Commissione, punto 36 della motivazione, Racc. pagg. 1, 47; sentenza 16 maggio 1979, causa 84/78, Tomadini, Racc. pag. 1801.

17 — Risposta del 21 ottobre 1983 all'interrogazione parlamentare n. 731/83 presentata da Pol Marck (GU C 335 del 12.12.1983, pag. 6).

contestato, possa suscitare « legittime aspettative »¹⁸ in capo ai privati.

103. Ancora una volta si deve ricordare che la Commissione avrebbe potuto adottare il medesimo provvedimento estendendolo a tutta la Comunità. In tal caso la sua incidenza sugli interessi economici delle attrici sarebbe stata identica. Anche questa censura va perciò respinta.

6. Se il regolamento n. 1746/84 sia incompatibile con l'art. 67, n. 1, del trattato CEE

104. È incontestabile che il regolamento n. 1746/84 si fonda, implicitamente, sull'idea che gli operatori economici, che ammassano burro in un dato Stato membro, coprono le loro spese finanziarie ricorrendo a mutui nella valuta di tale Stato ed al tasso d'interesse più favorevole praticato per questo tipo di negozio in detta valuta.

105. Il regolamento, tuttavia, non vieta in alcun modo ad un operatore di contrarre un mutuo in una diversa valuta e con un diverso tasso d'interesse.

106. Ne consegue che la libera circolazione dei capitali non è affatto posta in questione e che per tale ragione anche la censura relativa alla trasgressione dell'art. 67, n. 1, dev'essere respinta.

107. Prima di concludere, mi sia permesso esprimere l'opinione che l'aver preso in considerazione tassi d'interesse diversi per il calcolo di un aiuto, che mira a rifondere le spese sostenute dagli operatori economici e che fa parte di un sistema di regolamentazione dei mercati, non può portare a mettere in discussione la modalità di fissazione dei tassi d'interesse imposti dalle istituzioni comunitarie in altri settori (in particolare gli interessi moratori per l'omesso pagamento di un'ammenda).

Conclusione

108. In virtù delle ragioni sopra esposte, concludo nel senso che dall'esame delle questioni sollevate dal « College van Beroep voor het Bedrijfsleven » non sono emersi elementi tali da inficiare la validità dell'art. 24, n. 3, del regolamento (CEE) della Commissione n. 685/69, con gli emendamenti di cui al regolamento (CEE) n. 1746/84.

18 — Sentenza 11 marzo 1987, causa 265/85, Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products/CEE, Racc. pag. 1155, 1181, punto 44 della motivazione.