

SENTENZA DELLA CORTE
DEL 5 LUGLIO 1977 ¹

Bela-Mühle Josef Bergmann KG
contro Grows-Farm GmbH & Co. KG
(domanda di pronunzia pregiudiziale
proposta dal Landgericht di Oldenburg)

«Latte magro in polvere»

Causa 114/76

Massime

1. *Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — Regime comunitario — Oneri imposti — Ripartizione discriminatoria fra i vari settori agricoli — Inammissibilità*

(Trattato CEE, art. 39, art. 40, n. 3, 2° comma)

2. *Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — Latte magro in polvere detenuto dagli enti d'intervento — Acquisto obbligatorio — Regolamento del Consiglio n. 563/76 — Invalidità*

1. Un regime comunitario che imponga una ripartizione discriminatoria degli oneri fra i diversi settori della produzione agricola non può essere giustificato con riferimento alla realizzazione degli obiettivi della politica agricola comune
2. Il regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, relativo all'acquisto obbligatorio di latte scremato in polvere detenuto dagli organismi d'intervento e destinato ad essere utilizzato negli alimenti per animali, non è valido.

Nel procedimento 114/76,

avente ad oggetto una domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Landgericht di Oldenburg, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

BELA-MÜHLE JOSEF BERGMANN KG, con sede in Langförden (Germania),

e

GROWS-FARM GMBH & Co. KG, con sede in Langförden (Germania),

¹ — Lingua processuale: il tedesco.

domanda vertente sulla validità del regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, relativo all'acquisto obbligatorio di latte magro in polvere detenuto dagli enti d'intervento e destinato ad essere utilizzato negli alimenti per gli animali (GU n. L 67, pag. 18),

LA CORTE,

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

avvocato generale: F. Capotorti;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento e le osservazioni presentate in conformità all'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. L'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari contempla un sistema di prezzi fondato in particolare su un prezzo indicativo del latte, nonché su prezzi d'intervento fissati specialmente per il burro e per il latte magro (o scremato) in polvere.

Ciononostante, la Comunità si trova di fronte ad una sovrapproduzione di latte che ha per conseguenza la formazione di notevoli giacenze di latte magro in polvere presso gli enti d'intervento.

2. Fra i provvedimenti emanati dalle istituzioni comunitarie allo scopo di ridurre le predette giacenze figura il regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, relativo all'acquisto obbligatorio di latte magro in polvere detenuto dagli enti d'intervento e destinato ad essere utilizzato negli alimenti per gli animali (GU n. L 67, pag. 18).

Tale regolamento ha istituito un obbligo d'acquisto di latte magro in polvere detenuto dagli enti d'intervento e destinato ad essere utilizzato nell'alimentazione degli animali diversi dai giovani vitelli (art. 1).

Per garantire l'adempimento dell'obbligo, la concessione dell'aiuto per taluni alimenti vegetali (semi di colza, di ravizzone, di soia, etc.) è subordinata al deposito di una cauzione o alla presentazione d'un documento di modello comunitario

stabilito dall'autorità competente dello Stato membro che effettua il controllo della denaturazione, documento che chiameremo «certificato di acquisto e di denaturazione» (artt. 2 e 6).

Qualunque messa in libera pratica nella Comunità di alimenti vegetali importati (ad es. semi oleosi, farine di tali semi, taluni mangimi miscelati, etc.) è soggetta alla presentazione d'un «certificato proteine» (art. 3, n. 1), che viene rilasciato dagli Stati membri a chiunque ne faccia domanda, purché depositi una cauzione o presenti un «certificato d'acquisto e di denaturazione» (art. 3, n. 2).

Per i contratti conclusi prima del giorno dell'entrata in vigore del regolamento, gli acquirenti successivi dei prodotti di cui agli artt. 2 e 3 o dei prodotti proteici derivanti dalla loro trasformazione subiscono l'incidenza dell'onere che risulta dal regime definito nel regolamento (art. 5).

Il regolamento, entrato in vigore il 15 marzo 1976, è stato applicato fino al 31 ottobre 1976 (art. 11).

3. L'attrice nella causa principale gestisce una fabbrica di mangimi concentrati e procura alla convenuta nella causa principale, che gestisce un allevamento di galline ovaiole, i mangimi che le sono necessari per la sua attività.

Nei loro accordi contrattuali le parti nella causa principale hanno stabilito che il rincaro delle materie prime usate nella preparazione dei mangimi per gli animali si ripercuota, se determinato da norme nazionali o «sopranazionali», sull'acquisto.

Le materie prime essenzialmente usate nella composizione del prodotto che l'attrice fornisce alla convenuta sono il granturco ed i residui di soia. L'attrice si procura queste due materie prime presso vari importatori, che, in conformità al regolamento n. 563/76, hanno costituito delle cauzioni per il rilascio del «certificato proteine» e ne hanno ripercosso l'ammon-

tare sull'attrice stessa la quale intende a sua volta rivalersene sulla convenuta per un totale di 6 522,68 DM.

Poiché la convenuta rifiutava di pagare tale somma, l'attrice adiva il Landgericht di Oldenburg per ottenerne il pagamento. La convenuta chiedeva la reiezione della domanda asserendo che il regolamento n. 563/76 era illegittimo.

4. Con ordinanza 8 settembre 1976, il Landgericht ha sospeso il procedimento e chiesto alla Corte di giustizia, in conformità all'art. 177 del trattato CEE, di pronunciarsi «sulla validità del regolamento n. 563/76».

5. La *convenuta nella causa principale* ha in particolare contestato dinanzi al Landgericht che il regolamento n. 563/76 abbia accresciuto la produttività dell'agricoltura e contribuito allo sviluppo razionale della produzione agricola e che esso possa stabilizzare i mercati (art. 39, n. 1, a) e c) del trattato). Il latte magro in polvere — essa ha sostenuto — costa, in quanto fonte di proteine, circa 6 volte più caro dei residui di soia. A causa dell'obbligo di acquisto, i costi di produzione dei prodotti destinati all'alimentazione degli animali subiscono aumenti rilevanti. Coloro che ne sopportano le conseguenze sono certi gruppi appartenenti al settore agricolo, i quali non possono ripercuotere sui loro prezzi l'aumento dei prezzi degli alimenti per gli animali.

L'obbligo d'acquisto crea una situazione di disparità sul mercato. L'industria dei prodotti per l'alimentazione animale è obbligata ad effettuare miscele di latte magro in polvere, quando il fabbisogno di proteine potrebbe essere coperto da protidi vegetali, ad un prezzo incomparabilmente minore.

Un quintale di residui di soia costa all'incirca 50 DM, mentre il latte magro in polvere costa circa 317 DM. Tenendo conto dell'aiuto della Comunità europea, il prezzo di distribuzione ammonta a circa 150 DM per il latte scremato in polvere.

Sul mercato libero si reggiungono solo i prezzi praticati per protidi vegetali comparabili, cioè più o meno 50 DM il quintale. La suddetta perdita viene riassorbita mediante la miscelatura obbligatoria. Nel far ciò, si istituisce in pratica un'imposta comunitaria, il che è contrario ai principi del trattato ed in particolare alle norme del trattato concernenti il finanziamento: artt. 199 e seguenti.

Il regolamento n. 563/76 è pure contrario alla costituzione tedesca, ed in particolare al suo art. 12. L'istituzione di un obbligo d'acquisto, finora ignoto al diritto economico tedesco ed all'organizzazione dei mercati agricoli comunitari, contrasta con il diritto al libero esercizio d'una professione. L'onere imposto a certi operatori è ammissibile solo se viene rispettato il principio di proporzionalità e solo se sussiste un collegamento effettivo fra chi ne beneficia e chi ne è gravato. Nella fattispecie, il principio di proporzionalità sarebbe rispettato solo se lo scopo voluto dal regolamento n. 563/76 — cioè la riduzione delle giacenze di latte magro in polvere — non potesse essere raggiunto mediante altri provvedimenti, meno coercitivi.

Per conseguire gli obiettivi fissati dal regolamento non è certo necessario istituire un obbligo d'acquisto. Le giacenze di latte magro in polvere potrebbero anche essere smaltite mettendole in vendita a prezzi concorrenziali, tenuto conto del mercato. Inevitabilmente la Comunità subirebbe delle perdite, che dovrebbero essere ripianate facendo ricorso al bilancio generale. Il reperimento dei mezzi necessari diverrebbe allora un problema di politica generale di bilancio.

Manca del pari — ha concluso la convenuta nella causa principale — qualsiasi collegamento obiettivo tra beneficiari e contribuenti. Il vantaggio ricavato dall'acquisto obbligatorio giova ai produttori di latte, cui vengono garantiti prezzi d'intervento per i loro prodotti. I produttori di latte vengono così avvantaggiati a scapito dei fabbricanti di alimenti per animali e

degli allevatori. Non esistono ragioni obiettive che consentano di creare una preferenza a favore dei produttori di latte e a carico degli allevatori. Il regolamento n. 563/76 è di conseguenza illecito, e non è quindi possibile riconoscere pretese fondate sul predetto testo.

6. Sulla validità del regolamento n. 563/76 vertono anche le azioni di danni che sono oggetto delle cause riunite 83 e 94/76 e 4 e 15/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG e altre/Consiglio e Commissione, nonché le domande di pronunzia pregiudiziale che hanno dato origine al procedimento 116/76, Granaria B.V./Hoofdprodukt-schap voor Akkerbouwprodukten e Produktschap voor Margarine, Vetten en Olien, ed ai procedimenti riuniti 119 e 120/76, Kurt A. Becher/Hauptzollamt Bremen-Nord e Ölmühle AG/Hauptzollamt Hamburg-Waltershof.

7. L'ordinanza del Landgericht di Oldenburg è pervenuta alla cancelleria della Corte il 2 dicembre 1976.

In conformità all'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia della CEE, hanno depositato osservazioni scritte il Consiglio, rappresentato dal suo consigliere giuridico sig. Bernhard Schloh, in qualità d'agente, e la Commissione, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Peter Gilsdorf, del pari in qualità d'agente.

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

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

Il *Consiglio e la Commissione* rinviando, prima di pronunziarsi sulla questione pregiudiziale, alle osservazioni da essi presentate nelle cause riunite 83 e 94/76, e 4 e 15/77.

1. a) Il *Consiglio* ritiene che il regolamento n. 563/76 non sia contrario agli

obiettivi della politica agricola comune enunciati nell'art. 39, n. 1, a), b) e c) del trattato. È ammesso che il Consiglio dia temporaneamente la precedenza ad uno o ad alcuni degli obiettivi elencati. Nel caso di specie, il Consiglio ha giustamente accordato la precedenza all'obiettivo indicato sub c): la stabilizzazione dei mercati. Il regolamento n. 563/76 deve, d'altronde, essere considerato nel contesto globale delle decisioni in materia di prezzi adottate dal Consiglio per l'annata agricola 1976/77. Tenuto conto delle predette considerazioni, il regolamento controverso non è — secondo il Consiglio — contrario all'art. 39 del trattato.

b) Secondo il Consiglio, il regolamento in questione *non viola neppure il divieto di discriminazione* di cui all'art. 7 ed all'art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato. L'obbligo d'acquisto di latte magro in polvere concerne, in linea di principio, tutte le persone che utilizzano alimenti proteici per animali, cioè gli avicoltori, gli allevatori di suini e gli allevatori di bovini, i quali ultimi impiegano, ad esempio, alimenti proteici per integrare l'alimentazione del loro bestiame.

c) A parere del Consiglio, non si tratta, nel caso di specie, di creare un'*imposta comunitaria*, bensì di istituire una cauzione destinata a garantire il rispetto dell'obbligo d'acquisto di latte magro in polvere. Il deposito della cauzione serve dunque a garantire il suddetto obbligo. La Corte ha già preso in esame tale sistema di cauzione in precedenti cause e lo ha dichiarato lecito.

d) Circa la pretesa violazione dell'art. 12 della *costituzione tedesca*, il Consiglio rileva che la Corte non può statuire sulla compatibilità degli atti comunitari con il diritto nazionale. La validità degli atti emanati dalle istituzioni comunitarie può venire accertata esclusivamente alla stregua del diritto comunitario: sentenza pronunciata dalla Corte il 17 dicembre 1970 nella causa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft (Racc. 1970, pag. 1125). Si potrebbero tuttavia interpretare i motivi

dedotti a questo riguardo dall'attrice nel senso che essa invita la Corte ad accertare se il regolamento in questione non violi eventualmente taluni diritti fondamentali, i quali costituiscono in effetti parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce il rispetto: sentenza del 14 maggio 1974 nella causa 4/73, Nold (Racc. 1974, pag. 491).

La libertà d'esercitare un'attività economica non è tuttavia protetta «in sé per sé», indipendentemente da qualsiasi contesto economico, giuridico e sociale. Essa soggiace, al contrario, alla riserva delle restrizioni imposte nell'interesse generale. Allo stesso modo, il principio di proporzionalità non è puramente teorico: esso lascia al legislatore un largo margine di manovra per valutare se il progettato provvedimento legislativo, situato nel suo contesto, sia nel caso specifico proporzionato allo scopo da conseguire.

Nel caso di specie, il regolamento controverso non limita né la libertà di scelta né quella d'esercizio della professione. L'obbligo d'acquisto è viceversa stato disposto dal legislatore per motivi di pubblico interesse. L'emanazione d'una simile disciplina era necessaria per riassorbire parzialmente la «montagna» di latte magro in polvere che s'era formata in tempi abbastanza brevi. Per quanto concerne più in particolare il principio di proporzionalità, la disciplina in esame non solo è in grado di ridurre di circa 300-400 000 tonnellate le giacenze di latte magro in polvere, ma risulta altresì necessaria per ottenere questo risultato, giacché, in mancanza dell'obbligo in essa contenuto, non sarebbe stato possibile il riassorbimento delle eccedenze. I mezzi utilizzati sono dunque adeguati allo scopo.

Di conseguenza, il Consiglio ritiene che il regolamento n. 563/76 non abbia violato alcun diritto fondamentale.

e) Per quanto riguarda l'assunto della convenuta secondo cui la denaturazione del latte magro in polvere effettuata mediante l'*aggiunta di ferro e di rame*

sarebbe contraria al diritto tedesco, il Consiglio fa osservare, anche qui, che la Corte non può controllare la compatibilità del diritto comunitario con il diritto nazionale.

2. a) La *Commissione* rileva, circa la pretesa violazione dell'art. 39, n. 1, del trattato, che, vista la formulazione assai ampia degli obiettivi elencati in tale articolo e la loro posizione reciproca, è possibile solo in casi estremi constatare che una disciplina emanata da un'istituzione comunitaria esorbita nettamente dall'ambito di questi obiettivi. La Corte ha già affermato che, in pratica, i suddetti obiettivi non possono sempre essere perseguiti tutti insieme e che le istituzioni comunitarie possono dunque attribuire temporaneamente la precedenza all'uno o all'altro di essi.

Il problema del se la disciplina corrisponda all'obiettivo fissato dall'art. 39, n. 1, a), dipende da una complessa valutazione in materia economica, che implica un ampio potere discrezionale: un giudizio in proposito, nell'ambito del controllo giurisdizionale, è possibile solo se si riscontra almeno un errore grave nella valutazione dei fatti economici. Inoltre, la disciplina instaurata rappresenta un semplice provvedimento complementare conseguente all'applicazione d'una politica di mercato. Tale politica mira, da parecchi anni, alla razionalizzazione e al miglioramento delle strutture.

Per di più, il giudizio in tema di legittimità della politica globale in cui rientra il provvedimento controverso non può fondarsi su considerazioni retrospettive concernenti il grado d'efficacia di quest'ultimo; sul piano giuridico basta che, al momento in cui il provvedimento viene emanato, non risulti chiara la sua inadeguatezza a favorire il raggiungimento dello scopo voluto.

La disciplina in questione è il risultato della politica di sostegno dei prezzi e contribuisce pertanto a migliorare i redditi di coloro che lavorano nell'agricoltura (art. 39, n. 1, b).

Il provvedimento controverso si ispira soprattutto all'obiettivo della stabilizzazione del mercato (art. 39, n. 1, c). Per valutarlo sotto questa prospettiva, occorre esaminare il settore del latte nel suo complesso. È molto difficile ristabilire un equilibrio soddisfacente tra la domanda e l'offerta. Di conseguenza, le istituzioni comunitarie devono poter ricorrere, in via provvisoria, a provvedimenti non ortodossi quando siano indispensabili per migliorare gli sbocchi.

In generale, la Commissione osserva, per quanto riguarda i motivi fondati sull'art. 39, che il provvedimento di cui al regolamento n. 563/76, se lo si ricolloca in un contesto più ampio e non si considera soltanto il suo effetto isolato nel settore della trasformazione, rientra nell'ambito generale dell'obiettivo contemplato dall'art. 39, n. 1, da a) a c).

b) Quanto all'asserita violazione del *principio di non discriminazione*, la Commissione osserva che il sistema di cui si discute concerne praticamente l'intero settore degli alimenti per gli animali e che vi partecipano anche i produttori di latte quando utilizzano foraggi a base di proteine vegetali.

Per di più, nessun principio afferma che un certo settore debba sobbarcarsi da solo a tutti gli oneri concernenti la soluzione dei suoi problemi. Occorre che esista un certo collegamento fra il settore «chiamato a fare i sacrifici» ed il settore «avvantaggiato». Ora, un simile collegamento esiste fra tutti i settori agricoli, e più in particolare fra il settore delle proteine vegetali e quello delle proteine animali.

Non essendoci altre possibilità d'acquistare per gli animali alimenti meno costosi, si può inoltre supporre che, in generale, l'onere si ripercuoterà sull'acquirente e sul consumatore finale.

Manca un principio giuridico in base al quale, in una situazione di questo genere, l'onere supplementare risultante dalla politica di mercato vada accollato all'in-

sieme dei contribuenti. Ancor meno si può parlare d'un trattamento particolare, arbitrario e discriminatorio, nei confronti d'un certo gruppo d'operatori.

c) La Commissione, fa osservare, *per quanto concerne l'asserita violazione delle norme di finanziamento*, che non si può assimilare il sistema dell'acquisto obbligatorio ad una imposta comunitaria solo perché permette di realizzare delle economie. Esso non intende del resto procurare risorse proprie, bensì smaltire le eccedenze di latte magro in polvere. Al contrario, le risorse proprie servono indifferentemente al finanziamento di tutte le spese di bilancio: art. 5 della decisione 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità (GU n. L 94, pag. 19). Neppure le cauzioni introdotte dal regolamento sono, da parte loro, fine a se stesse, essendo invece destinate a garantire l'acquisto. Si tratta dunque nella specie di provvedimenti complementari con carattere meramente sussidiario rispetto ai provvedimenti iniziali.

Anche se si volesse riscontrare nella norma sulla cauzione una certa analogia con una tassa, ciò non influirebbe sulla sua validità: la Comunità può riscuotere, in forza dell'art. 43 del trattato, tasse sotto diverse forme.

d) In merito alla pretesa violazione dell'art. 12 della *costituzione tedesca*, la Commissione rileva che tale motivo di gravame va interpretato come se la convenuta nella causa principale avesse fatto valere che la disciplina comunitaria contrasta con i diritti fondamentali inerenti al diritto comunitario o con garanzie assimilabili a diritti fondamentali.

Come la Corte ha dichiarato nella causa 4/73, Nold, il diritto al libero esercizio d'una professione è garantito dagli Stati membri, e pertanto anche dal diritto comunitario, «con riserva delle limitazioni richieste dal pubblico interesse».

Il principio generale di proporzionalità dovrebbe, nel caso di specie, essere l'u-

nico criterio di riferimento per accertare se la lesione di questo diritto fondamentale sia ispirata ad un obiettivo in sé lecito, sia tale da permettere il raggiungimento del suddetto obiettivo e non costituisca un onere arbitrario ed intollerabile.

Rinviando in proposito alle sue osservazioni sul principio di non discriminazione, la Commissione aggiunge in particolare, per quanto concerne l'adeguatezza e la necessità del sistema in discussione, che detto sistema era in grado di contribuire largamente al riassorbimento delle eccedenze di latte magro in polvere, dal momento che ha permesso di utilizzare in modo nuovo notevoli quantità di tale prodotto.

Il fatto che le giacenze siano ancora aumentate per un certo periodo dopo l'entrata in vigore del regolamento non mette in questione l'efficacia di quest'ultimo, visto che comunque l'aumento durante il suddetto periodo è risultato inferiore alle quantità smaltite grazie al regolamento.

Secondo la Commissione, le diverse forme di denaturazione contemplate dal regolamento della Commissione 31 marzo 1976, n. 753, recante modalità d'applicazione relative alla vendita di latte scremato in polvere destinato ad essere utilizzato nell'alimentazione degli animali ai sensi del regolamento n. 563/76 (GU n. L 88, pag. 1), che è nel frattempo stato modificato in parte dai regolamenti 14 maggio 1976, n. 1131 (GU n. L 127, pag. 42), e 18 giugno 1976, n. 1409 (GU n. L 158, pag. 29), offrono sufficienti possibilità di procedere alle operazioni di denaturazione nel rispetto delle norme nazionali da applicarsi agli alimenti per gli animali.

Il sistema d'acquisto obbligatorio era inoltre necessario anche per il fatto che non esisteva alcun'altra possibilità di conseguire rapidamente i risultati desiderati.

In conclusione, la Commissione propone alla Corte di rispondere al giudice proponente che dall'esame delle questioni

sottoposte non è emerso alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento n. 563/76.

III — Fase orale del procedimento

All'udienza del 3 maggio 1977 hanno svolto le loro osservazioni orali il Consiglio, rappresentato dal suo consigliere giuridico sig. B. Schloh, in qualità d'agente, e la Commissione, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Peter Gilsdorf, in qualità d'agente.

La Corte aveva invitato il Consiglio e la Commissione a fornire, in udienza, i dati e le spiegazioni opportune circa le spese d'essiccazione del latte magro in polvere e le spese di denaturazione inerenti all'impiego obbligatorio di latte magro in polvere per l'alimentazione degli animali in relazione al valore di foraggio del suddetto latte.

Le *ricorrenti* nelle cause riunite 83 e 94/76 e 4 e 15/77 hanno in proposito dichiarato che i tre elementi: essiccazione, deposito e denaturazione rappresentavano in totale un importo di circa 27 u.c. ovvero 95 DM il quintale. Il valore d'un quintale di latte magro in polvere consi-

derato come foraggio oscilla fra i 50 ed i 65 DM.

La *Commissione*, da parte sua, ha risposto che il costo di produzione del latte magro in polvere ammontava in media a 15 u.c. il quintale. Le spese di denaturazione rese necessarie del sistema in esame variavano, secondo il tipo di denaturazione, da 1 a 3 u.c. il quintale. Il valore di foraggio del latte magro in polvere varia a seconda che il prodotto sia utilizzato per l'alimentazione dei vitelli oppure per quella dei suini e dei volatili. Nel primo caso, il prezzo di mercato è determinato dal prezzo di cessione fissato dalla Comunità per questo tipo di utilizzazione. Il prezzo di cessione ammontava, nel periodo considerato, a 52 u.c. il quintale di latte magro in polvere. Nel secondo caso, il prezzo di mercato del prodotto è fissato in funzione del suo valore di foraggio rispetto ai prodotti di sostituzione, e in particolare in funzione del prezzo dei pannelli di soia. Durante il periodo d'applicazione del regolamento controverso il prezzo dei pannelli di soia fu di circa 18 u.c. il quintale, mentre il prezzo attuale è di 25 u.c. il quintale.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 7 giugno 1977.

In diritto

- 1 Con ordinanza 8 settembre 1976, pervenuta in cancelleria il 2 dicembre 1976, il Landgericht di Oldenburg ha chiesto alla Corte di pronunziarsi, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, sulla validità del regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, «relativo all'acquisto obbligatorio di latte scremato in polvere detenuto dagli organismi d'intervento e destinato ad essere utilizzato negli alimenti per gli animali» (GU n. L 67, pag. 18).

La questione è stata sollevata nell'ambito di un procedimento civile concernente l'esecuzione d'un contratto di fornitura di mangimi stipulato fra un produttore di alimenti arricchiti per animali, parte attrice nella causa principale,

ed il proprietario d'un allevamento di galline ovaiole, parte convenuta nella causa principale.

L'attrice nella causa principale reclama, a supplemento del prezzo stabilito nel contratto, il versamento d'una somma corrispondente all'onere che risulta dal regolamento n. 563/76, la cui validità è tuttavia contestata dalla convenuta nella causa principale.

- 2 Il regolamento n. 563/76 è stato emanato in un periodo in cui le giacenze di latte magro in polvere acquistato dagli enti d'intervento a norma del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU n. L 148, pag. 13) erano notevolmente cresciute e continuavano ad aumentare nonostante i provvedimenti adottati dalle istituzioni comunitarie per frenare la tendenza alla sovrapproduzione di latte ed accrescere lo smercio di latte magro in polvere.

Il sistema creato dal regolamento n. 563/76, il quale non è stato prorogato oltre il termine del periodo iniziale d'applicazione che scadeva il 31 ottobre 1976, mirava a ridurre le giacenze grazie ad un maggiore impiego, negli alimenti zootecnici, delle proteine contenute nel latte magro in polvere.

A tal fine, il regolamento collegava la concessione degli aiuti previsti per taluni prodotti vegetali proteici nonché la messa in libera pratica nella Comunità di taluni prodotti foraggeri importati, all'acquisto obbligatorio di determinate quantità di latte magro in polvere.

Per garantire il rispetto del suddetto obbligo, la concessione dell'aiuto e la messa in libera pratica erano subordinate al deposito d'una cauzione o alla prova, in determinate forme, dell'acquisto e della denaturazione delle prescritte quantità di latte magro in polvere.

- 3 Dall'art. 1 del regolamento della Commissione 31 marzo 1976, n. 753, «recante le modalità di vendita del latte scremato in polvere destinato ad essere utilizzato negli alimenti per animali» (GU n. L 88, pag. 1), risulta che il latte magro in polvere in possesso degli enti d'intervento era da questi rivenduto, nell'ambito dell'acquisto obbligatorio, ad un prezzo di 52,16 unità di conto il quintale, cui veniva applicato un coefficiente che per la Repubblica federale di Germania era pari a 0,8325.

Le spese di denaturazione a carico dell'acquirente variavano da una a tre unità di conto il quintale.

Il prezzo di mercato dei pannelli di soia, prodotto vegetale comparabile per valore di mangime al latte magro in polvere utilizzato nell'alimentazione degli animali diversi dai vitelli, variava, nel periodo d'applicazione del regolamento n. 563/76, da 13,30 a 20,40 unità di conto il quintale, con una media di circa 18 unità di conto il quintale.

L'acquisto obbligatorio di latte magro in polvere era dunque imposto ad un prezzo corrispondente a circa tre volte il suo valore di mangime.

La cauzione, che veniva svincolata soltanto dietro documentazione dell'acquisto d'una certa quantità di latte magro in polvere, era fissata in una cifra tale che, in caso di incameramento, la sua incidenza sul prezzo dei mangimi risultava leggermente superiore all'aumento di prezzo determinato dall'acquisto di latte magro in polvere.

- 4 In base all'art. 5 del regolamento, l'incidenza dell'onere risultante dal sistema doveva essere sopportata, per i contratti conclusi prima dell'entrata in vigore del regolamento, dagli acquirenti successivi dei prodotti in questione.

Il regolamento non conteneva alcuna disposizione analoga che consentisse agli utilizzatori di mangimi, quali gli allevatori di pollame e di suini, di ripercuotere l'aumento sui prezzi dei loro prodotti.

- 5 La validità del predetto sistema è stata contestata con riferimento, in particolare, alla violazione degli obiettivi della politica agricola comune definiti nell'art. 39 del trattato, del divieto di discriminazione enunciato nell'art. 40, n. 3, 2° comma, e del principio di proporzionalità tra il fine perseguito ed i mezzi usati.

Tenuto conto dello stretto legame che sussiste fra le predette censure, è opportuno esaminarle tutte insieme.

- 6 Secondo l'art. 39, la politica agricola comune ha per obiettivi lo sviluppo razionale della produzione agricola, il mantenimento d'un equo tenore di vita per la popolazione agricola nel suo complesso, la stabilizzazione dei mercati, la sicurezza degli approvvigionamenti e lo stabilimento d'un livello di prezzi ragionevole nelle consegne ai consumatori.

Sebbene l'art. 39 consenta in tal modo di determinare la politica agricola comune nell'ambito di un'ampia scelta di misure d'orientamento e d'intervento, ciò non toglie che, come dispone l'art. 40, n. 3, 2° comma, l'organizzazione comune dei mercati debba limitarsi a perseguire gli obiettivi così enunciati.

Inoltre, l'art. 40, n. 3, 2° comma, precisa che l'organizzazione comune dei mercati «deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità».

In tal modo, l'enunciazione degli obiettivi definiti dall'art. 39 fornisce, insieme con le regole di cui all'art. 40, n. 3, 2° comma, dei criteri, al tempo stesso positivi e negativi, che consentono di valutare la legittimità dei provvedimenti adottati in materia.

- 7 Il sistema creato dal regolamento n. 563/76 era una misura temporanea destinata ad ovviare alle conseguenze d'un persistente squilibrio nell'organizzazione comune del settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

Tale sistema era caratterizzato dall'imposizione, non solo ai produttori del settore lattiero, ma anche e specialmente a quelli operanti in altri settori agricoli, d'un onere economico sotto forma d'acquisto obbligatorio di certe quantità d'un prodotto foraggero, da una parte, e di fissazione del prezzo d'acquisto di tale prodotto ad un livello tre volte superiore a quello delle materie cui tale prodotto si sostituiva dall'altra.

L'obbligo d'acquisto ad un prezzo talmente sproporzionato costituiva una ripartizione discriminatoria degli oneri fra i diversi settori agricoli.

Per di più tale obbligo non era necessario per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito, consistente nello smaltimento delle giacenze di latte magro in polvere.

Esso non poteva pertanto essere giustificato con riferimento alla realizzazione degli obiettivi della politica agricola comune.

- 8 La questione va dunque risolta nel senso che il regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, non è valido.

Sulle spese

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

Per questi motivi

LA CORTE,

pronunziandosi sulla questione sottoposta dal Landgericht di Oldenburg con ordinanza 8 settembre 1976, dichiara:

Il regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, relativo all'acquisto obbligatorio di latte magro in polvere detenuto dagli enti d'intervento e destinato ad essere utilizzato negli alimenti per animali, non è valido.

Kutscher	Donner	Pescatore	Mertens De Wilmars	Sørensen
Mackenzie Stuart		O'Keefe	Bosco	Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 5 luglio 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
FRANCESCO CAPOTORTI
DEL 7 GIUGNO 1977

*Signor presidente,
signori giudici,*

1. La Comunità è costantemente afflitta da una eccedenza strutturale nel settore del latte e dei prodotti che ne derivano. Tale situazione è dovuta ad una offerta troppo abbondante — il cui incremento nei tempi lunghi è valutato nella misura di circa l'1,7 % all'anno — rispetto ad un consumo stagnante. Più precisamente, negli ultimi anni, il consumo del burro è

diminuito, quello del latte liquido è relativamente costante ma accusa una tendenza discendente, e solo il consumo del formaggio si accresce. La produzione eccedentaria di latte si è accompagnata a una grande diffusione degli impianti per la sua trasformazione in latte scremato in polvere. In tal modo, si sono accresciute rapidamente, e assai considerevolmente, le giacenze di questo prodotto detenute dagli organismi d'intervento. Da 160 000 tonnellate circa al 1° gennaio 1973, si è