SENTENZA DELLA CORTE
DEL 12 NOVEMBRE 1969 [1]

Erich Stauder contro città di Ulm-Sozialamt (domanda di pronunzia pregiudiziale, proposta dal Verwaltungsgericht di Stuttgart)

Causa 29-69

Massime

1. *Atti di un'istituzione — Decisione destinata a tutti gli Stati membri — Interpretazione — Criteri — Presa in considerazione delle varie versioni linguistiche (Trattato CEE, art. 189)*
2. *Diritto comunitario — Principi generali — Comprendono i diritti fondamentali della persona — La Corte ne garantisce l'osservanza*

1. Quando una decisione unica è destinata a tutti gli Stati membri, l'esigenza ch'essa sia applicata e quindi interpretata in modo uniforme esclude la possibilità di considerare isolatamente una delle versioni, e rende al contrario necessaria l'interpretazione basata sulla reale volontà del legislatore e sullo scopo da questo perseguito, alla luce di tutte le versioni linguistiche.

2. La disposizione di cui è causa non rivela alcun elemento che possa pregiudicare i diritti fondamentali della persona, che fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la Corte garantisce l'osservanza.

Nel procedimento 29-69

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'articolo 177 del trattato CEE, dal Verwaltungsgericht di Stoccarda nella causa dinanzi ad esso pendente tra

ERICH STAUDER,

e

la CITTÀ DI ULM — Sozialamt (ente comunale di assistenza),

1 — Lingua processuale : tedesco.

La questione deferita è la seguente :

Se sia compatibile coi principi generali del vigente diritto comunitario il fatto che la decisione della Commissione delle Comunità europee in data 12 febbraio 1969 (69/71/CEE) disponga che, per la fornitura di burro a prezzo ridotto ai beneficiari di determinate forme di assistenza pubblica, l'acquirente deve dichiarare al venditore il proprio nome.

LA CORTE,

composta dai signori : R. Lecourt, presidente; R. Monaco e P. Pescatore, presidenti di Sezione; A. M. Donner, W. Strauß, A. Trabucchi e J. Mertens de Wilmars (relatore), giudici; K. Roemer, avvocato generale; A. Van Houtte, cancelliere,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

La decisione della Commissione 12 febbraio 1969, riguardante i provvedimenti che consentono a determinate categorie di consumatori di acquistare burro a prezzo ridotto (G.U. 1969 L 52/9), autorizza gli Stati membri a distribuire burro a prezzo ridotto a determinate categorie di consumatori assistiti dalla pubblica beneficenza e il cui reddito non consente loro di acquistare burro al prezzo normale.

Nella versione tedesca l'articolo 4 di questa decisione recita :

« die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Massnahmen damit — ... — die begünstigten der in Artikel 1 vorgesehenen Massnahmen Butter nur gegen einen *auf ihren Nanem ausgestellten Gutschein* erhalten können ».

La versione francese stabilisce che il burro può venire acquistato solo dietro presentazione di un « *bon individualisé* », la versione olandese precisa che il burro può venire acquistato solo in cambio di un « *op naam gestelde bon* » e la versione italiana stabilisce che l'acquisto avviene contro presentazione di un « *buono individualizzato* ».

La Repubblica federale di Germania si è avvalsa di questa autorizzazione, ha distribuito tesserini secondo le « Richtlinien für die Abgabe von billiger Butter an Empfänger bestimmter sozialen Hilfen » dell'11 marzo 1969 (Bundesanzeiger n. 52 del 15 marzo 1969, pag. 3), tesserini composti di tagliandi che vengono convalidati solo se completi di nome ed indirizzo del beneficiario.

Secondo il capitolo 5 di dette direttive, il dettagliante può accettare, quando vende il burro a prezzo ridotto, unicamente i buoni ancora attaccati al libretto, sul quale deve figurare, tra l'altro, il nome del beneficiario.
L'attore, che nella sua qualità di invalido di guerra ha diritto di acquistare burro a prezzo ridotto, ritiene illegittimo il subordinare l'acquisto di detto burro all'apposizione sul tagliando del *nome* del beneficiario.

Per questi motivi egli :

1) il 22 aprile 1969 presentava un ricorso costituzionale al Bundesverfassungsgericht per violazione, tra l'altro, degli articoli 1 e 3 della legge fondamentale della Repubblica federale di Germania;

2) il 22 maggio 1969 citava dinanzi al Verwaltungsgericht di Stoccarda la città di Ulm, chiedendo l'adozione di un provvedimento provvisorio che abolisse detto obbligo.

Con ordinanza 18 giugno 1969, il Verwaltungsgericht di Stoccarda deferiva a questa Corte la questione sopra riportata.
Il 9 agosto 1969, cioè successivamente al deposito in cancelleria dell'ordinanza di rinvio, la Gazzetta ufficiale delle Comunità europee pubblicava una decisione della Commissione datata 29 luglio 1969 (69/244 CEE, G. U. L 200/29) che all'articolo 2 recita :

1. I termini « auf ihren Namen ausgestellten » che figurano all'articolo 4, secondo trattino, del testo tedesco della decisione del 12 febbraio 1969, sono sostituiti, con effetto dal 17 febbraio 1969, dal vocabolo « individualisierten ».

2. I termini « op naam gestelde » che figurano all'articolo 4, secondo trattino, del testo olandese della decisione citata sono sostituiti, con effetto dal 17 febbraio 1969, dal vocabolo « geïndividualiseerde ».

Secondo il provvedimento di rinvio attenendosi alla lettera dell'articolo 4 della decisione del 12 febbraio 1969, è impossibile evitare che i commercianti ignorino i nomi dei beneficiari, giacché i distributori normalmente rimangono estranei all'opera d'assistenza agli indigenti. Il Verwaltungsgericht dubita che tale obbligo sia consono alle norme di legge e comunque lo ritiene contrario alla concezione tedesca di pubblica assistenza e al sistema tedesco della tutela dei diritti fondamentali che devono, almeno in parte, essere garantiti nella stessa misura anche dagli organi comunitari mediante norme comunitarie di rango superiore.
L'ordinanza di rinvio è pervenuta in questa cancelleria il 26 giugno 1969.
La Commissione delle Comunità europee ha presentato osservazioni scritte a norma dell'articolo 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia.
La Commissione delle Comunità europee ha svolto osservazioni orali all'udienza del 14 ottobre 1969.
L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 29 ottobre 1969.

II — Osservazioni presentate in forza dell'articolo 20 dello statuto

Solo la Commissione ha presentato osservazioni, che possono riassumersi come segue :

A — Sulla ricevibilità

La Commissione ritiene che, sotto forma di questione interpretativa, il Verwaltungsgericht intenda far sindacare la validità della decisione 12 febbraio 1969. Ciò si desume sia dal tenore della questione deferita, nella quale si parla di compatibilità col diritto comunitario, sia dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio nella quale si

discute della liceità e della validità dell'obbligo d'indicare i nomi.
La questione della compatibilità coi principi generali del diritto comunitario indica soltanto il motivo per cui la disposizione riguardante l'indicazione del nome potrebbe essere nulla.
Malgrado la formulazione inadeguata, la Commissione non dubita della ricevibilità della questione.

B — Sulla validità dell'articolo 4 della decisione 12 febbraio 1969

La Commissione contesta *in via principale* che la decisione litigiosa subordini la vendita di burro a prezzo ridotto alla comunicazione ai rivenditori del nome degli assistiti.
Anche se le versioni tedesca e olandese contengono detta indicazione, mentre il testo francese e il testo italiano si limitano all'espressione « buoni individualizzati », l'articolo 4, secondo trattino, può avere un unico significato nelle quattro versioni, com'è dimostrato dalla natura unitaria dell'atto sotto il profilo materiale, dallo scopo perseguito e dalla cronistoria della decisione.
La versione francese è quella da preferirsi, tenuto conto della cronistoria della decisione. Il comitato di gestione, nella riunione del 29 gennaio 1969, aveva infatti espressamente deciso di modificare, nella proposta di decisione fatta dalla Commissione, la clausola secondo la quale i beneficiari avrebbero potuto ritirare il burro solo dietro presentazione di un buono individualizzato « *staccato da un tesserino indicante l'identità dell'acquirente* ». Queste ultime parole sono state soppresse nel progetto approvato dal Comitato di gestione. Al momento della redazione definitiva del testo, si è omesso di modificare l'articolo 4 della versione olandese e della versione tedesca.
Inoltre la Commissione, se avesse voluto staccarsi dal testo approvato dal Comitato di gestione, avrebbe dovuto, a norma dell'articolo 30, n. 3, del regolamento CEE n. 804/68, comunicare la cosa al Consiglio, il che non è avvenuto.
Comunque la Commissione, onde eliminare ogni dubbio, ha rettificato espressamente le versioni tedesca e olandese dell'articolo 4, secondo trattino, con l'articolo 2 della decisione 29 luglio 1969, che è entrata in vigore il 17 febbraio 1969 (G. U. 1969, L 200/29).
La Commissione conclude che la decisione 12 febbraio 1969 non ha mai subordinato l'autorizzazione ad acquistare burro a prezzo ridotto alla presentazione di un buono indicante nominativamente il beneficiario. L'obiezione del tribunale di Stoccarda era diretta soltanto contro l'obbligo di indicare il nome, quindi la questione deferita diviene priva di oggetto.

In subordine, per l'ipotesi che la Corte ritenesse necessario risolvere il problema del se sia contrario al diritto comunitario l'esigere la presentazione di un buono nominativo, la Commissione formula le seguenti osservazioni :

1. La questione sollevata riguarda la compatibilità del provvedimento incriminato coi vigenti principi del diritto comunitario.
La questione può riguardare d'altronde solo questo diritto, poiché le istituzioni comunitarie sono vincolate soltanto da questo diritto e la Corte di giustizia è competente a sindacare le norme emananti da dette istituzioni solo alla luce di questo diritto.
Per quanto riguarda il diritto comunitario, la tutela garantita dai diritti fondamentali risulta da varie disposizioni del trattato, quali ad esempio gli articoli 7 e 40 n. 3, diritto scritto che è integrato dal diritto comunitario non scritto, costituito dai principi giuridici generali dei sei Stati membri.

2. Per quanto riguarda i diritto *scritto* l'unico elemento di cui si debba tener conto è il divieto di discriminazioni, sancito in via generale dall'articolo 7 e, più specificamente, dall'articolo 40,

n. 3, 2° comma, del trattato CEE, secondo il quale l'organizzazione comune dei mercati agricoli deve escludere qualsiasi discriminazione tra produttori o consumatori della Comunità.
Nel caso specifico tale discriminazione non sussiste poiché, se è vero che le persone autorizzate a comprare burro a prezzo ridotto non sono equiparate a quelle che acquistano burro a prezzo normale, non è men vero che queste due categorie di persone si trovano in situazioni del tutto diverse (sentenza 17 luglio 1963, Governo della Repubblica italiana contro Commissione CEE, causa 13/63, Raccolta IX-1963, pag. 333).
D'altro canto, l'articolo 40, n. 3, non è applicabile nel periodo transitorio.
Per quanto riguarda l'articolo 7 del trattato CEE, questo passa in seconda linea di fronte al divieto più categorico dell'articolo 40. Non è d'altronde possibile invocarlo se non vi è discriminazione e comunque se non vi è discriminazione per motivi di nazionalità.

3. Per quanto riguarda il diritto comunitario non scritto, la Commissione osserva che, nei confronti del diritto costituzionale tedesco, la costituzionalità materiale dell'obbligo di rivelare la propria identità può essere messa in dubbio solo sotto il profilo del principio della *proporzionalità* tra mezzo e fine, che deriva dal principio dello Stato di diritto.
La giurisprudenza della Corte di giustizia ha più volte applicato questo principio a proposito di taluni aspetti degli atti delle istituzioni comunitarie, senza tuttavia affermare ch'esso si applichi a tutte le attività della Comunità ed in particolare agli atti normativi del Consiglio e della Commissione.
Ad ogni modo, non vi è violazione nella fattispecie, giacché la vendita di burro a prezzo ridotto serve essenzialmente a ridurre gli stock di burro distribuendoli a consumatori che, dato il loro reddito, non potrebbero acquistare burro al prezzo normale.
Non si tratta quindi affatto di una misura di assistenza sociale e si doveva impedire che persone con reddito elevato consumassero detto burro o che gli assistiti traessero profitto dalla riduzione loro concessa comprando altri prodotti. In entrambi i casi l'aumento del consumo — scopo economico del provvedimento — non sarebbe stato ottenuto.
Il miglior metodo — non applicabile per l'alto costo — sarebbe stato quello di far vendere il burro direttamente dalle autorità degli Stati membri. Non essendo ciò possibile, era necessario ricorrere ai canali commerciali. Onde consentire un controllo sul corretto funzionamento del sistema, è stato necessario apporre un contrassegno su ogni buono (ad esempio, numerandolo) onde poter determinare a chi fosse stato consegnato il burro.
L'indicazione del nome sul buono consente così di reperire più facilmente il beneficiario e, rendendo il buono nominativo, costituisce inoltre un freno psicologico contro eventuali abusi. Tenuto conto del fine perseguito, il mezzo si rivela quindi adeguato.
Oltre a ciò, non vi può essere violazione del principio della proporzionalità, giacché la decisione 12 febbraio 1969 non contempla alcuna conseguenza giuridica negativa cui l'interessato non possa sottrarsi. La riduzione di prezzo rappresenta un vantaggio cui l'interessato può rinunciare. Non sussiste quindi alcuno « *sconfinamento* » nella sfera dei suoi diritti soggettivi, nel senso classico del termine.
Infine, il principio della proporzionalità non può implicare la sostituzione del sindacato del giudice al potere di valutazione dell'istituzione competente ad adottare l'atto impugnato. Per ammettere la violazione del principio, sarebbe necessario che la determinazione del mezzo adeguato per raggiungere lo scopo perseguito fosse comunque ingiustificata, qualunque siano i criteri oggettivi seguiti, il che nella fattispecie non è.
La Commissione propone quindi, in via principale, la seguente soluzione :

« L'esame della questione deferita alla Corte dal Tribunale amministrativo di Stoccarda non ha messo in luce alcuna ragione che induca a concludere che è nulla la decisione della Commissione 12 febbraio 1969 in quanto subordina l'acquisto di burro a prezzi ridotti alla presentazione di un buono individualizzato ».

In subordine essa chiede che la questione deferita sia risolta in senso negativo.

In diritto

1 Con ordinanza 18 giugno 1969, pervenuta nella cancelleria di questa Corte il 26 giugno 1969, il Verwaltungsgericht di Stoccarda ha deferito, a norma dell'articolo 177 del trattato CEE, la questione del se sia compatibile coi principi generali del vigente diritto comunitario il fatto che l'articolo 4 della decisione della Commissione delle Comunità europee 12 febbraio 1969, n. 69/71, subordini la fornitura di burro a prezzo ridotto, ai beneficiari di determinate forme di assistenza sociale, alla dichiarazione al venditore del nome dell'acquirente.

2 Detta decisione, destinata a tutti gli Stati membri, autorizza questi ultimi, onde favorire lo smercio nel mercato comune delle eccedenze di burro, a porre a disposizione di determinate categorie di consumatori, assistiti dalla pubblica beneficienza, del burro a un prezzo inferiore al normale. Questa autorizzazione è accompagnata da determinate condizioni, intese a garantire fra l'altro che il prodotto immesso sul mercato non sarà sviato dalla sua destinazione.

A tale scopo, l'articolo 4 della decisione n. 69/71 stabilisce in due delle sue versioni, tra cui quella tedesca, che gli Stati devono fare in modo che i beneficiari possano acquistare il prodotto di cui trattasi solo presentando un « buono indicante il loro nome », mentre nelle altre versioni si parla solo della presentazione di un « buono individualizzato », il che consente di valersi di mezzi di controllo diversi dalla designazione nominativa del beneficiario. Si deve quindi precisare anzitutto l'esatta portata della disposizione litigiosa.

3/4 Quando una decisione unica è destinata a tutti gli Stati membri, l'esigenza ch'essa sia applicata e quindi interpretata in modo uniforme esclude la possibilità di considerare isolatamente una delle versioni, e rende al contrario necessaria l'interpretazione basata sulla reale volontà del legislatore e sullo scopo da questo perseguito, alla luce di tutte le versioni linguistiche. In un caso come la fattispecie, deve prevalere l'interpretazione meno onerosa,

ove sia sufficiente a garantire gli scopi che la decisione di cui trattasi si propone. Non si può poi ammettere che il legislatore abbia voluto, in determinati paesi membri, imporre obblighi più gravosi che in altri.

5 Quest'interpretazione trova conferma nella dichiarazione della Commissione, secondo la quale una modifica destinata a sopprimere l'esistenza della nominatività era stata proposta dal Comitato di gestione, cui il progetto della decisione n. 69/71 era stato sottoposto per parere.

6 Dall'ultimo considerando della decisione risulta che la Commissione ha inteso far propria la modifica proposta.
Ne consegue che la disposizione di cui è causa dev'essere interpretata nel senso ch'essa non impone — senza tuttavia vietarla — l'identificazione nominativa del beneficiario. La Commissione ha quindi potuto pubblicare il 29 luglio 1969 una decisione rettificativa in questo senso.

7 Ciascuno degli Stati membri può pertanto scegliere fra vari metodi di individualizzazione. Così interpretata, la disposizione di cui è causa non rivela alcun elemento che possa pregiudicare i diritti fondamentali della persona, che fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la Corte garantisce l'osservanza.

Sulle spese

8 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione.
Nei confronti delle parti in causa, questo procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso di una controversia pendente dinanzi al Verwaltungsgericht di Stoccarda, al quale spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le osservazioni orali della Commissione delle Comunità europee,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in especie gli articoli 7, 40 e 177,
visto il regolamento del Consiglio CEE n. 804/68 del 27 giugno 1968,
viste le decisioni della Commissione delle Comunità europee n. 69/71 del 12 febbraio 1969 e n. 69/244 del 29 luglio 1969,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea, in ispecie l'articolo 20,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

statuendo sulle questioni sottopostele dal Verwaltungsgericht di Stoccarda, con ordinanza 18 giugno 1969,

afferma per diritto :

1° **L'articolo 4, secondo trattino, della decisione CEE 12 febbraio 1969 n. 69/71, rettificata con decisione n. 69/244 CEE, deve essere interpretata nel senso ch'essa impone soltanto l'individualizzazione dei beneficiari, senza peraltro imporre o vietare la loro identificazione nominativa a scopo di controllo.**

2° **L'esame della questione sottoposta a questa Corte dal Verwaltungsgericht di Stoccarda non rileva alcun elemento atto ad inficiare la validità delle disposizioni di cui trattasi.**

Così deciso a Lussemburgo, il 12 novembre 1969.

	Lecourt	Monaco	Pescatore
Donner	Trabucchi	Strauß	Mertens de Wilmars

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 12 novembre 1969.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt