CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO del 15 aprile 1986 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

In questa causa la Corte è chiamata a conoscere della legittimità, dal punto di vista del diritto comunitario, del sistema di prezzi differenziati per il latte praticato nel Regno Unito fino alla primavera del 1984. Infatti, a detta della convenuta, questo sistema, a partire da tale epoca, è stato abbandonato per ragioni esclusivamente commerciali lasciando impregiudicata la questione di diritto.

I — Elementi base della controversia

Il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari è regolato da un'organizzazione comune dei mercati ai sensi dell'art. 40 del trattato CEE, istituita dal *regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804/68* [1].

Con l'adesione del Regno Unito alla Comunità nel 1973, è sorto il problema di inserire il sistema britannico di produzione e distribuzione del latte e dei prodotti lattiero-caseari, per più aspetti molto diverso dal sistema continentale, all'interno di detta organizzazione comune.

Il sistema britannico è caratterizzato dai « Milk Marketing Boards » (in prosieguo: « MMB »), costituitisi a partire dal 1933 in Inghilterra e nel Galles nonché in tre regioni di produzione scozzesi, e nel 1955 nell'Irlanda del Nord. Essi godono di una serie di prerogative delle principali delle quali parleremo in seguito.

Il mantenimento degli MMB, nel rispetto delle norme del trattato CEE e del diritto derivato, è stato ammesso nella dichiarazione del 27 ottobre 1970, relativa al latte liquido, alla carne suina e alle uova, allegata all'atto finale di adesione.

Allora, sembrava esservi la convinzione che non fosse necessario modificare la regolamentazione comunitaria vigente nei tre settori menzionati, allo scopo di tener conto delle preoccupazioni espresse nel corso dei negoziati dalla delegazione del Regno Unito [2].

In seguito, tuttavia, doveva divenire chiaro che la situazione dei Marketing Boards britannici poneva seri problemi dal punto di vista del diritto comunitario.

La Corte ha avuto occasione di pronunziarsi più volte a riguardo dei Marketing Boards o di enti nazionali o regionali per lo sviluppo o lo smercio di talune produzioni agricole [3].

Nella causa 83/78 (Pigs Marketing Board) la Corte ha ritenuto incompatibili con le esigenze derivanti tanto dagli artt. 30 e 34 del trattato CEE quanto dal regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore interessato, i regimi di mercato come quello del Pigs Marketing Board (punto 65).

* Traduzione dal francese.

1 — GU L 148, pag. 13.

2 — *Trattati che istituiscono le Comunità europee*, ed. 1978, pag. 1304 - 1307.

3 — Si vedano in particolare le cause 83/78, Pigs Marketing Boards/Redmond, Racc. 1978, pag. 2347; 222/82, Apple and Pear Development Council/Lewis, Racc. 1983, pag. 4083; 123/83, Bureau nazional interprofessionnel du cognac/Guy Clair, (Racc. 1985, pag. 391).

In particolare la Corte aveva precisato che:

« è quindi incompatibile coi principi di detta organizzazione dei mercati qualsiasi disposizione o prassi nazionale atta a modificare le correnti d'importazione o d'esportazione, o ad influire sulla formazione dei prezzi sul mercato, in quanto ai produttori venga impedito di effettuare liberamente gli acquisti e le vendite, nello Stato dove sono stabiliti o in qualsiasi altro Stato membro, alle condizioni stabilite dalla normativa comunitaria, e di giovarsi direttamente delle misure d'intervento e di qualsiasi altra misura normalizzatrice del mercato contemplata dall'organizzazione comune » (punto 58).

E aveva aggiunto che:

« qualsiasi intervento di uno Stato membro o delle sue autorità regionali o delegate, nel gioco del mercato, al difuori di quelli specificamente contemplati dal regolamento comunitario, rischia di ostacolare il funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati e di attribuire vantaggi ingiustificati a determinati gruppi di produttori o di consumatori, ai danni dell'economia di altri Stati membri o di altri gruppi economici nella Comunità; in proposito, non può essere accolta la tesi del Board, secondo la quale la sua politica dei prezzi dipenderebbe dall'andamento del mercato e quindi non perturberebbe affatto la formazione dei prezzi voluta dal regolamento » (punti 60 e 61).

Nella causa in esame, tuttavia, la Corte non è chiamata a pronunziarsi sulla compatibilità dei Milk Marketing Boards con il trattato. Infatti il Consiglio ha modificato l'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari onde rendere possibile l'autorizzazione di simili enti. Ciò è avvenuto con il *regolamento del Consiglio 20 giugno 1978, n. 1421/78* che ha modificato l'art. 25 del regolamento n. 804/68 [4] .

A cagione degli elevati oneri che il regime d'intervento istituito dal regolamento n. 804/68 comporta per la Comunità, il Consiglio ha ritenuto opportuno ammettere altri meccanismi, che consentano di raggiungere gli obiettivi indicati dall'art. 39 del trattato, pur diminuendo il ricorso a misure d'intervento.

In considerazione del fatto che alcune attività degli MMB esistenti nel Regno Unito hanno contribuito ad orientare la quantità prevalente del latte prodotto in questo Stato membro verso il consumo umano diretto, è parso opportuno al Consiglio prevedere la possibilità di riconoscere i Boards e, in situazioni comparabili, enti analoghi di altri Stati membri, assicurando la compatibilità con il diritto comunitario delle prerogative di cui godono, nel rispetto dei principi generali del trattato (vedasi la motivazione del regolamento n. 1421/78).

Dette prerogative consistono in particolare nel diritto esclusivo di acquistare presso i produttori stabiliti in una regione determinata, il latte da essi prodotto. A tale diritto corrisponde l'obbligo dell'organizzazione in questione di acquistare il latte che soddisfi a dei requisiti minimi.

Gli MMB hanno anche il diritto di procedere ad una perequazione dei prezzi pagati ai produttori, senza tener conto della destinazione del latte fornito da ciascuno di essi.

In base al nuovo art. 25, organizzazioni come gli MMB possono essere autorizzate

4 — GU L 171, pag. 12.

solo se soddisfano ad alcuni requisiti di rappresentatività e se il quantitativo di latte utilizzato nello Stato membro interessato per il consumo umano diretto sotto forma di latte intero o di altri prodotti freschi, raggiunge le percentuali di cui al n. 2 di detto articolo.

L'autorizzazione ad enti di questo tipo è infine subordinata al rispetto delle norme generali che il Consiglio adotta allo scopo, fra l'altro, di garantire che l'esercizio delle loro prerogative:

— sia compatibile con i principi generali del trattato, in particolare con la libera circolazione delle merci e la non discriminazione dei produttori che vendono il loro latte all'organizzazione e degli interessati che desiderano acquistarlo da essa,

— incida solo nella misura strettamente necessaria sulla concorrenza nel settore agricolo, e

— non comprometta il buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, in particolare per quanto riguarda il regime dei prezzi e dell'intervento.

Dando attuazione a detto regolamento, il Consiglio ha stabilito con il *regolamento n. 1422/78* dello stesso giorno[5], le condizioni precise alle quali il Regno Unito può essere autorizzato a concedere i diritti speciali ai cinque MMB già citati. In particolare *l'art. 9, n. 1,* dispone che *i prezzi di vendita del latte applicati dagli MMB sono uguali per tutti gli acquirenti e possono essere differenziati solo*:

a) in base alla destinazione che l'acquirente darà al latte;

b) in base ad altri criteri fissati conformemente ad una procedura basata su negoziati in cui sono rappresentati, su un piano di parità, l'MMB interessato ed i suoi acquirenti di latte.

Il n. 2 aggiunge che la differenziazione in base alla destinazione non può comportare una distorsione della concorrenza sul mercato del Regno Unito tra i prodotti lattiero-caseari provenienti da altri Stati membri, e i prodotti indigeni. L'*art. 10* impone al Regno Unito di adottare le misure necessarie per controllare permanentemente che gli MMB rispettino i principi e le norme comunitarie nonché le condizioni particolari contenute nell'autorizzazione.

Con il *regolamento 25 luglio 1979, n. 1565*[6], la Commissione pur autorizzando il Regno Unito a concedere i diritti speciali in questione agli MMB, gli impone ai sensi dell'*art. 6*, n. 1, di adottare le disposizioni particolari necessarie per il controllo permanente del rispetto dell'art. 9 del regolamento n. 1422/78. Il n. 2 aggiunge che in detto articolo si stabiliscono in particolare le « destinazioni » possibili ai sensi del n. 1, lett. a), di detta norma, nonché gli « altri criteri » oggettivi che possono essere presi in considerazione in conformità con il n. 1, lett. b) della stessa norma. Il comma 2 precisa che « la differenziazione del prezzo di vendita in base alla destinazione o ad altri criteri oggettivi è esclusa solo in quanto possa comportare una discriminazione tra acquirenti di latte od ostacolare il normale fun-

5 — Regolamento del Consiglio 20 giugno 1978, n. 1422, relativo alla concessione di taluni diritti speciali ad alcune organizzazioni di produttori di latte nel Regno Unito (GU L 171, pag. 14).

6 — Regolamento della Commissione 25 luglio 1979, n. 1565/79, che stabilisce le modalità di applicazione del citato regolamento n. 1422/78 (GU L 188, pag. 29).

zionamento dell'organizzazione comune del mercato ed in particolare del suo regime d'intervento ed aiuti comunitari ».

Allo scopo di assicurare le conformità con la regolamentazione comunitaria, la *legislazione britannica* è stata modificata in particolare con i MMB (Special Conditions) Regulations del 1981 applicabili a tutto il Regno Unito e con i Milk Marketing Scheme (Amendement) Regulations del 1981 da applicare ai cinque MMB già citati, ivi compreso quello operante in Inghilterra e nel Galles [7]. Dato il suo ruolo predominante, le parti soccombenti hanno convenuto di basarsi, per la causa in esame, sulle pratiche di quest'ultimo, sostanzialmente identiche a quelle degli altri MMB.

In base a detta legislazione ed in particolare all'*art. 66* del Milk Marketing Scheme 1933 con gli emendamenti ad esso apportati, d'ora in avanti i prezzi del latte sono fissati da un comitato paritario composto da rappresentanti dell'MMB e della Federazione del commercio del latte (« Dairy Trade Federation »), secondo quanto prescritto dall'art. 9, n. 4, del regolamento n. 1422/78 [8]. Il n. 8 dell'art. 66 dispone che il prezzo del latte venduto dal Board è fissato allo stesso livello per tutti gli acquirenti che intendono destinare il latte al medesimo uso, ma autorizza il comitato paritario a negoziare prezzi differenti, onde tener conto di alcune condizioni particolari. Fatta salva detta disposizione, il n. 7 autorizza il comitato paritario a negoziare prezzi diversi dal prezzo standard del latte venduto per il consumo umano, a seconda che il latte sia destinato alla fabbricazione di una serie di prodotti elencati, fra i quali figurano il burro e la crema di latte.

Avvalendosi di detta facoltà, l'MMB per l'Inghilterra e il Galles ha applicato un ventaglio molto ampio di prezzi di vendita del latte. Dall'elenco dei prezzi minimi di vendita del latte consegnato nel settembre 1983, comunicato alla Commissione ex art. 9, n. 5, del regolamento n. 1422/78, risulta quindi che il prezzo del latte destinato alla produzione di burro era diverso a seconda che il burro fosse destinato o all'intervento od al mercato del burro sfuso, ovvero al mercato della vendita al dettaglio di burro confezionato. In ciascuna di queste due categorie si operava un'ulteriore differenziazione del prezzo del latte, a seconda che il latte scremato ottenuto nella fabbricazione del burro fosse destinato alla vendita per l'alimentazione di animali, alla produzione del latte scremato in polvere o ad altri usi. Questa seconda differenziazione era praticata anche per il latte destinato alla produzione di crema.

Giudicando che tali pratiche superassero i limiti di quanto consentito dalla regolamentazione comunitaria in materia, il 10 giugno 1982 la Commissione promuoveva contro il Regno Unito la procedura ex art. 169 del trattato CEE cui faceva seguito, dopo che il 10 giugno 1983 era stato emesso il parere motivato, il ricorso dinanzi alla Corte, con atto depositato il 25 gennaio 1984. Il 5 novembre 1984, il governo francese presentava una memoria d'intervento a sostegno delle conclusioni della Commissione e chiedeva alla Corte di dichiarare che il Regno Unito, autorizzando gli MMB a praticare le de-

7 — *Statutory Instruments 1981*, nn. 322 e 323, entrati in vigore il 1° aprile 1981.

8 — Ciò era vero a partire dal 1979, in virtù dello *Statutory Instrument 1979*, n. 249, entrato in vigore il 4 aprile 1979 e ribadito in termini praticamente identici dallo *Statutory Instrument 1981*, n. 323.

scritte differenziazioni dei prezzi del latte intero, era venuto meno agli obblighi ad esso imposti dagli artt. 10 del regolamento n. 1422/78 e 6 del regolamento n. 1565/79.

II — In diritto

A — *Mezzi giuridici pregiudiziali ed eccezioni d'irricevibilità sollevate dal Regno Unito.*

1. Secondo la convenuta, la Commissione, che dalla fine del 1978 era a conoscenza del sistema di duplice prezzo del latte praticato dagli MMB, ma che nondimeno aveva autorizzato questi enti con il regolamento n. 1565/79, non avrebbe dovuto proporre un ricorso ex art. 169, ma esercitare i poteri conferitile dall'art. 2, n. 3, del regolamento n. 1565/79, secondo il quale « supplementari modalità di applicazione generale ovvero specifiche decisioni, saranno emanate dalla Commissione qualora ve ne sia la necessità ». D'altra parte, in base all'art. 9, n. 5, del regolamento n. 1422/78, la Commissione aveva il potere-dovere di sottoporre i prezzi in questione al comitato di gestione del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

Questi argomenti non mi sembrano pertinenti. Le critiche della Commissione concernono l'applicazione di disposizioni vigenti. I problemi sollevati non potevano quindi essere risolti mediante modalità di applicazione supplementari o specifiche decisioni.

La Commissione per contro, invece di ricorrere alla procedura dell'art. 169, poteva revocare l'autorizzazione concessa al Regno Unito, come contemplato dall'art. 1, n. 3, lett. b), del regolamento n. 1422/78 nell'ipotesi di mancato rispetto delle condizioni prescritte. Se non l'ha fatto, è certo perché non ha voluto mettere in tal modo in discussione l'intero sistema degli MMB. Quindi, non ritornerò più su questo tema.

La Commissione ha presentato alla Corte solo un unico verbale di una riunione del comitato di gestione del latte e dei prodotti lattiero-caseari, nel corso della quale sono stati esaminati i prezzi praticati dagli MMB. Si deve quindi supporre che tale esame si sia svolto una sola volta, il che non mi sembra conforme al citato art. 9, n. 5, poiché non è ipotizzabile che in tutti questi anni il Regno Unito solo una volta abbia comunicato dei prezzi alla Commissione.

Tuttavia, questa omissione non mi sembra tale da viziare la procedura avviata ex art. 169 del trattato.

2. Adducendo che la maggior parte dei fatti contestati mancherebbero di adeguato supporto probatorio, la convenuta conclude che il ricorso della Commissione dovrebbe essere respinto « in limine ».

Poiché questo mezzo si ricollega chiaramente a questioni di merito, non può essere esaminato in questa fase. Se al momento dell'esame del merito la Corte dovesse constatare che effettivamente la Commissione non ha provato i fatti da essa allegati, il ricorso dovrebbe allora essere rigettato in quanto infondato.

3. Per evitare di dovervi tornare più volte in seguito, al momento dell'esame del merito, vorrei esprimermi immediatamente sulle eccezioni di irricevibilità sollevate dal Regno Unito contro alcuni mezzi della Commissione, e motivate col fatto che durante la fase precontenziosa essi non erano stati oggetto di riferimenti adeguati oppure che si trattava chiaramente di nuovi mezzi. Il Regno Unito si riferisce in special modo ai mezzi relativi all'interpretazione restrittiva dell'art. 9, n. 1, del regolamento n. 1422/78, all'incidenza sulle esportazioni di burro dal Regno Unito e alla turbativa del regime di aiuti comunitari per il burro destinato alla fabbricazione di prodotti di pasticceria e gelati alimentari, nonché per il latte scremato destinato alla fabbricazione di caseina.

A sostegno della propria argomentazione, la convenuta si richiama alla sentenza della Corte nella causa 211/81 (Commissione/Danimarca) [9]. Ivi, infatti, la Corte ebbe a dichiarare che « dallo scopo attribuito alla fase precontenziosa della procedura di trasgressione, si desume che la lettera di intimazione ha lo scopo di circoscrivere l'oggetto della lite e di fornire allo Stato membro invitato a presentare le proprie osservazioni i dati che gli occorrono per predisporre la propria difesa ». Essa aggiungeva che poiché la funzione del parere motivato che chiude la fase precontenziosa consiste nello stabilire l'oggetto del ricorso proposto ai sensi dell'art. 169, « i due atti devono essere basati sui medesimi motivi e mezzi ».

Come valutare dette eccezioni di irricevibilità?

a) È vero che nella lettera di intimazione e nel parere motivato la Commissione non ha affermato espressamente, come invece ha fatto nel ricorso, che la differenziazione del prezzo del latte a seconda che sia destinato alla produzione di burro sfuso o di burro in pani, costituiva già di per sé una violazione dell'art. 9, n. 1, del regolamento n. 1422/78, anche a prescindere dagli effetti che detta pratica poteva comportare sul funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati.

Un margine di dubbio sulla ricevibilità di detto argomento è dunque consentito.

Mi sembra tuttavia che nel caso di specie non si è ugualmente di fronte ad un ampliamento dell'oggetto del ricorso e che la Commissione ha solo precisato gli addebiti già formulati in maniera più globale nella fase precontenziosa [10].

Nella lettera d'intimazione 10 giugno 1982, la Commissione ha infatti citato espressamente l'art. 9, n. 1, e constatato che « il sistema di diversificazione dei prezzi del latte destinato alla fabbricazione di burro e crema, e del latte scremato ottenuto nel corso di detta fabbricazione, mette a repentaglio non solo i principi di libera circolazione e di libera concorrenza contenuti nel trattato CEE, ma anche il normale funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati del latte e dei prodotti lattiero-caseari, in particolare del suo regime di prezzi, aiuti ed intervento e che esso costituisce perciò un'infrazione dell'*art. 9, nn. 1 e 2* del regolamento del Consiglio n. 1422/78 e dell'art. 6, nn. 1 e 2, del regolamento della Commissione n. 1565/79 » [11]. Essa ha confermato detti addebiti nel parere motivato 10 giugno 1983.

b) Le osservazioni della Commissione in ordine alle turbative causate alle esportazioni (interference with the pattern of exports) dal Regno Unito verso altri paesi della Comunità o verso paesi terzi, sono state formulate nell'ambito del mezzo relativo all'ostacolo al normale funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati.

In considerazione di ciò esse non sono un nuovo mezzo, ma un argomento supplementare invocato dalla Commissione a sostegno di detto mezzo più generale, già sviluppato in sede precontenziosa.

c) Il Regno Unito obietta infine che gli addebiti formulati dalla Commissione in ordine alla turbativa del normale funzionamento del regime di aiuti per il burro destinato a prodotti di pasticceria e gelati alimentari e per il latte scremato destinato alla produzione di caseina e caseinati erano irricevibili, poiché nella lettera d'intimazione 10 giugno 1982 e nel parere motivato la Com-

9 — Racc. 1982, pag. 4547.

10 — Per un caso analogo vedasi la sentenza nella causa 74/82, Racc. 1984, pag. 317.

11 — Vedasi alla pag. 6 della lettera di intimazione.

missione aveva menzionato solo il regime di aiuti a favore del latte scremato usato per l'alimentazione del bestiame.

Tuttavia dal citato passo della lettera di intimazione, ripetuto nel parere motivato, si desume che ci si riferiva all'insieme dei regimi di aiuti istituiti sulla base del regolamento n. 804/68. Si può dunque ritenere che il regime di aiuto per il latte scremato usato nell'alimentazione del bestiame fosse citato solo a mo' di esempio, per cui gli addebiti formulati dalla Commissione con riguardo agli altri tipi di aiuto sono anch'essi ricevibili.

Se nella fase precontenziosa la Commissione non ha sviluppato in dettaglio tutti i mezzi e nel ricorso ha precisato questo o quel mezzo, non per questo tuttavia il Regno Unito è stato privato della possibilità di presentare utilmente proprie osservazioni con cognizione di causa, tanto più che dagli atti si evince con chiarezza che su molti punti oggetto di contestazione si era avuto in precedenza un regolare scambio di lettere fra le parti.

B — *Argomenti relativi al sistema di duplice prezzo del latte usato nella fabbricazione di burro.*

Ai fini del ragionamento da svolgere è possibile dividere in due categorie i mezzi addotti dalla Commissione contro la pratica del doppio prezzo del latte usato nella produzione di burro, a seconda che essi siano tratti dall'art. 9, n. 1, del regolamento n. 1422/78, con le specificazioni di cui all'art. 6, n. 2, 1° comma, del regolamento n. 1565/79 (differenziazione in base alla destinazione o ad altri criteri oggettivi), ovvero dal combinato disposto dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1422/78 e dell'art. 6, n. 2, 2° comma, del regolamento n. 1565/79 (rispetto dei principi e delle norme comunitarie).

Esaminerò queste due categorie di argomenti l'una di seguito all'altra.

1. *Differenziazione in base alla destinazione o ad altri criteri oggettivi*

Con detto mezzo la Commissione afferma che la differenziazione del prezzo del latte praticata dagli MMB non è:

i) né in funzione della destinazione che l'acquirente darà al latte,

ii) né basata su altri criteri oggettivi stabiliti dal comitato paritario.

i) La Commissione ritiene che l'espressione « in base alla destinazione che l'acquirente darà al latte » [art. 9, n. 1, lett. a), del regolamento del Consiglio n. 1422/78], poteva riferirsi solo alla produzione di burro, in qualunque forma essa avvenga, in opposizione a qualunque altro prodotto lattiero-caseario, mentre il sistema britannico che distingue a seconda che l'acquirente del latte intenda vendere il burro o sfuso o all'ente d'intervento oppure, in pani, sul mercato libero, si fondava sul tipo di acquirente. Oppure, come si è espresso il governo francese nella sua memoria d'intervento, « gli MMB non differenziano i loro prezzi in base alla destinazione del latte, ma in base alla destinazione di un diverso prodotto: il burro ».

Secondo la convenuta, invece, l'espressione « destinazione che l'acquirente darà al latte » si riferisce al mercato sul quale dovrà essere venduto il prodotto finale. Ebbene, a suo parere i mercati del burro sfuso e del burro in pani sono mercati distinti ed era perciò legittimo differenziare il prezzo del latte a seconda che fosse destinato alla produzione di burro da vendere sfuso oppure in pani.

La distinzione fra le due tesi consiste principalmente nel fatto che la destinazione — mercato (Regno Unito) si situa per così dire al di là della destinazione — produzione (Commissione) e che la differenziazione così operata, in base al mercato sul quale è venduto il prodotto finale, è per così dire di secondo grado rispetto a quella basata sul prodotto fabbricato partendo dal latte. Mi chiedo se tale differenziazione sia conforme all'art. 9, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1422/78.

Ci troviamo così di fronte ad una questione interpretativa che possiamo risolvere solo con una esegesi del testo e del suo spirito sistematico.

A mio parere è lo stesso testo dell'art. 9, n. 1, che parla a favore di un'interpretazione nel senso di quella propugnata dalla Commissione e dal governo francese. La regola generale è che « i prezzi sono uguali per tutti gli acquirenti interessati ». Del resto, ciò è conforme all'idea base dei prezzi unici, che inerisce all'organizzazione comune dei mercati.

L'eccezione, cioè la differenziazione, non può che essere interpretata restrittivamente: i prezzi uguali in linea di principio, « possono essere differenziati *solo*: (...) » (Detta questione non deve essere confusa con il problema di sapere se il mancato rispetto della norma in oggetto costituisca di per sé un'infrazione; vi ritorneremo in seguito.)

Questa interpretazione è confermata dal sistema di tutte le norme emanate allo scopo di autorizzare gli MMB, i cui diritti e prerogative sono stati tutti, e deliberatamente, inseriti entro limiti molto rigidi « allo scopo di assicurare che questi non li mettano in pratica in maniera incompatibile con i principi generali del trattato e con il diritto comunitario » (quarto punto della motivazione del regolamento n. 1422/78).

Penso si possa legittimamente dedurre che una differenziazione in base alla destinazione di secondo grado non sia conforme all'art. 9, n. 1, lett. a).

È una conclusione che mi sembra corroborata dal fatto che detta differenziazione non è idonea a contribuire « ad orientare la quantità prevalente del latte prodotto in questo Stato membro verso il consumo umano diretto » (secondo punto della motivazione del regolamento n. 1421/78). Ebbene, questo obiettivo è la ragione principale, se non l'unica, del riconoscimento degli MMB da parte del diritto comunitario.

Questi del resto sono stati autorizzati solo dopo che il Consiglio ebbe constatato, nel regolamento n. 1422/78, che le condizioni relative al livello di utilizzazione del latte per il consumo umano diretto [12], fissate dall'art. 25, n. 2 (emendato), del regolamento n. 804/68, erano state effettivamente soddisfatte per quel che concerne il Regno Unito.

Ciò considerato, si può concludere che una differenziazione basata sulla destinazione del burro non è conforme al diritto comunitario, a meno che, naturalmente, essa non si fondi su « altri criteri » oggettivi, come consentito dall'art. 9, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1422/78. Esaminiamo qual è la situazione nel caso in esame.

ii) Secondo la Commissione la distinzione fra il burro (sfuso) destinato all'intervento ed il burro destinato alla vendita in pani, non costituisce un « altro criterio » oggettivo stabilito in base alla procedura del comitato paritario contemplata dal n. 4 del medesimo

12 — Sotto forma di latte intero, latte semiscremato, latte scremato, latticello, crema di latte, yogurt. (vedasi art. 4, n. 2, del regolamento n. 1422/78).

articolo. Per il governo francese essa tanto meno può esserlo, se si considera che i prezzi decisi secondo detta procedura debbono rispettare i principi fissati dall'art. 9, nn. da 1 a 3, il che non era avvenuto.

Per contro la convenuta sostiene che una differenziazione basata sul mercato del prodotto finale si ispirava ad « altri criteri » oggettivi, vale a dire ai costi rispettivi della fabbricazione del burro sfuso e di quella del burro in pani, nonché ai diversi prezzi che questi prodotti raggiungono sui rispettivi mercati.

Quest'ultima affermazione presuppone che nel caso in esame vi siano effettivamente due mercati ben distinti, il che è contestato dalla Commissione e dal governo francese. Per essi i mercati del burro sfuso e del burro in pani non erano separati e vi era un solo mercato del burro: nei due casi si trattava fondamentalmente dello stesso prodotto, destinato alla soddisfazione di uguali bisogni, ma considerato in un diverso stadio di commercializzazione. Le strutture di costo non erano differenti, mentre la confezione e lo smercio del burro in pani comportavano semplicemente dei costi supplementari.

Il Regno Unito sottolinea inoltre che un mercato non era concepibile solo in termini di costi di produzione e di vendita, ma traduceva anche l'interazione di tutti i fattori che influiscono sulla domanda e sull'offerta. In realtà gli scarti fra i prezzi di mercato del burro sfuso e di quello in pani, non erano dovuti solo ai diversi prezzi di rivendita, ma dipendevano soprattutto dalla notevole differenza delle condizioni di concorrenza cui l'uno e l'altro erano soggetti. Fattori, ad esempio, come la concorrenza del burro neozelandese (che non può essere venduto all'ente d'intervento) o della margarina, nonché la costante diminuzione del consumo di burro, colpivano solo il prezzo del burro in pani.

È ben vero che non si può constatare che in condizioni normali il prezzo del burro sfuso e quello del burro in pani non sono uguali e che è certo possibile che detta differenza non sia dovuta solo ai costi supplementari della confezione e dello smercio del burro in pani.

Ma è d'altro canto legittimo chiedersi perché, se esistono veramente due mercati separati con condizioni ben distinte, gli MMB vi abbiano operato interventi artificiosi cercando di crearvi identiche condizioni: in particolare, attribuendo all'acquirente-produttore che deve far fronte ai maggiori costi della fabbricazione del burro in pani, il vantaggio del latte ad un prezzo inferiore rispetto a quello usato nella produzione di burro destinato ad essere venduto sfuso. Del resto, quando il Regno Unito afferma che un aumento dei rifiuti di acquistare burro sfuso da parte degli enti d'intervento porta ad una diminuzione del prezzo di mercato del burro in pani, non riconosce esso stesso una certa fungibilità e concorrenza tra i due tipi di burro, segni infallibili che siamo di fronte ad un solo ed identico mercato?

Comunque sia, al di là del problema della natura « oggettiva » o meno di detto criterio, gli MMB hanno potuto differenziare il prezzo del latte in base ad esso, solo in quanto vi sia stata una decisione in tal senso del comitato paritario. Ebbene, non pare che ciò sia avvenuto. Sebbene la convenuta abbia dichiarato al punto 14.23 (pag. 88) della replica che, al contrario di quanto riteneva la Commissione, detto criterio era stato stabilito in conformità con la procedura di cui all'art. 9, n. 4, del regolamento n. 1422/78, come richiesto dal n. 1, lett. b),

essa non è stata in grado di darne prova formale.

Da una parte l'art. 66, n. 8, emendato dal Milk Marketing Scheme 1933 che in applicazione dell'art. 6, n. 2, 2° trattino, del regolamento n. 1565/79, definisce gli « altri criteri » oggettivi che il comitato paritario può prendere in considerazione, non vi fa riferimento. Dalla lettura dei criteri ivi elencati, emerge del resto chiaramente che sono tutti in diretto rapporto con il latte (quantità, designazione, qualità, stato del latte, luogo di produzione e di trasformazione del latte, luogo, date e modalità di consegna del latte) e che nessuno riguarda il mercato sul quale deve essere venduto il prodotto ottenuto dal latte.

D'altra parte, se è pur vero che la lett. g) della norma suddetta contempla che con l'autorizzazione ministeriale il comitato paritario può accogliere qualsiasi altro criterio oggettivo, la convenuta rispondendo all'esplicita richiesta della Corte di specificare « se, ed in caso affermativo in quali occasioni, si è fatto ricorso alla procedura del comitato paritario per definire nuovi criteri oggettivi », non ha potuto che ammettere che « l'adozione di un prezzo unico per la materia grassa butirrica del latte, destinata alla produzione di burro, ha reso inutile la definizione di nuovi criteri oggettivi da parte del comitato paritario ». Se ne può dedurre che prima che si ponesse fine alle pratiche di cui è causa, il comitato paritario ha potuto legittimamente tener conto solo dei criteri elencati nell'art. 66, n. 8.

Se ne deve concludere che il sistema di duplice prezzo del latte impiegato nella produzione del burro, così come praticato dagli MMB, non è basato neppure su « altri criteri » oggettivi nel senso dell'art. 9, n. 1, lett. b) del regolamento n. 1422/78 e 6, n. 2, 2° trattino, del regolamento n. 1565/79.

iii) Se la Corte fa proprie queste conclusioni, si pone il quesito se essa possa appagarsene, dichiarando l'inadempienza del Regno Unito senza esaminare la seconda parte dei mezzi invocati dalla Commissione e relativi alla violazione di quelli che ho qualificato come principi e regole comunitarie. In altri termini, il mancato rispetto dell'art. 9, n. 1, del regolamento n. 1422/78 costituisce di per sè una violazione del diritto comunitario oppure solo qualora sussista nel contempo anche l'una e l'altra delle condizioni indicate ai nn. 2 e 3 di detta norma o all'art. 6 del regolamento della Commissione n. 1565/79?

Dare soluzione affermativa alla prima parte del quesito, equivarrebbe a sostenere che il sistema in causa di differenziazione del prezzo del latte era illegittimo di per sé, anche quando di fatto non ha condotto ad alterazioni della concorrenza, discriminazioni od ostacoli al buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati. La soluzione negativa significherebbe che detta illegittimità sussisteva solo se era possibile dimostrare nel contempo un'alterazione della concorrenza, una discriminazione od un ostacolo al buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati.

La questione è stata posta dalla convenuta che, come si è visto, si è opposta ad una interpretazione restrittiva della norma in oggetto, su cui si basava l'argomento di cui sopra.

A sostegno del suo ragionamento essa invoca lettere e documenti della Commissione anteriori all'adozione del regolamento n. 1565/79 ed all'avvio della procedura ex art. 169 del trattato, nonché l'art. 6, n. 2, 2° comma, del regolamento n. 1565/79. La convenuta sostiene altresì che non era ne-

cessario ricorrere a detta interpretazione, dato che l'art. 9, nn. 2 e 3 del regolamento n. 1422/78 contemplava garanzie sufficienti. Si trattava inoltre di un'interpretazione contraria al principio di proporzionalità, in quanto conduceva a contestare un'infrazione del diritto comunitario prescindendo dall'esigenza di accertare l'esistenza di effetti pregiudizievoli.

In linea generale, pur se talune prese di posizione degli uffici della Commissione in effetti fanno pensare ad una certa evoluzione dell'atteggiamento di tali uffici, esse non potrebbero prevalere sullo stesso art. 9, n. 1, il quale, giova ricordarlo, è un regolamento del Consiglio cogente in ogni sua parte e di diretta applicazione in tutti gli Stati membri. L'interpretazione che dobbiamo prendere in considerazione non è quella che ne danno gli uffici della Commissione nei contatti specifici con uno Stato membro, interpretazione per di più contestata da altri Stati membri, bensì quella che si desume dalla formulazione della disposizione in esame nonché dal sistema del regolamento.

Ciò vale del resto anche per l'argomento tratto dall'art. 6, n. 2, 2° comma, del regolamento n. 1565/79. Con questa norma di attuazione del regolamento del Consiglio n. 1422/78, la Commissione non poteva alterare il significato o perfino rendere inoperante una disposizione emanata dal Consiglio nel regolamento di base.

Essa perciò può essere intesa solo come una norma che specifica le disposizioni dell'art. 9 di detto regolamento, le quali mantengono il loro proprio valore.

Non credo del resto che, per quanto possa essere ambigua, si debba trarre di necessità dalla formulazione dell'art. 6, n. 2, 2° comma, la conclusione che la differenziazione del prezzo del latte oggetto della causa non sia vietata di per sé.

Dopo aver prescritto al Regno Unito di adottare le disposizioni particolari necessarie per garantire in modo continuativo l'osservanza dell'art. 9 del regolamento n. 1422/78 ed in particolare la definizione delle possibili « destinazioni » e degli « altri criteri di natura oggettiva », l'art. 6 prosegue:

« La differenziazione del prezzo di vendita sulla base della destinazione assegnata al latte o sulla base di altri criteri oggettivi è esclusa solo nella misura in cui rischia di condurre ad una discriminazione (...) ecc. »

Questo testo può certamente essere letto nel senso che una differenziazione su basi diverse dalla destinazione del latte o da altri criteri oggettivi nel significato di cui sopra, sia *sempre* esclusa e che essa sia esclusa *anche su dette basi « nella misura in cui* rischia di condurre ad una discriminazione tra gli acquirenti del latte e di ostacolare il normale funzionamento dell'organizzazione del mercato e, in particolare, il regime degli interventi e aiuti comunitari ».

Poiché in materia s'impone un'interpretazione restrittiva, quella di cui sopra mi sembra l'unica valida. Se ne deduce che la differenziazione in esame è illegittima di per sé, non essendo basata sulla destinazione del latte od altri criteri oggettivi.

È una conclusione che non può essere infirmata neppure da un richiamo all'art. 9, nn. 2 e 3, del regolamento n. 1422/78.

Riguardo al n. 2 dell'art. 9, *mutatis mutandis* vale ciò che si è appena detto a proposito dell'art. 6, n. 2, 2° comma, del regolamento n. 1565/79: anche una differenziazione basata sulla destinazione, come quella definita

dal n. 1 ed ammessa in linea di principio, può essere vietata se comporta una distorsione della concorrenza sul mercato britannico fra i prodotti lattiero-caseari provenienti da altri Stati membri ed i prodotti nazionali. *Ebbene, l'esistenza di tale distorsione deve essere dimostrata solo se la differenziazione è effettivamente praticata sulla base della destinazione concepita nel modo suddetto. Nel caso di specie ciò non è avvenuto.*

Uguale ragionamento si applica all'art. 9, n. 3, che è in primo luogo solo una norma di supporto del n. 2, nel senso che fissa un livello limite al di sotto del quale i prezzi di vendita praticati dagli MMB non possono discendere, proprio per evitare i rischi di simili distorsioni.

In linea generale, l'argomento che la convenuta trae dalle cosiddette « garanzie supplementari » può essere adoperato anche in un senso contrario, per affermare che lo stesso fatto di aver contemplato tali criteri aggiuntivi mette in risalto la natura derogatoria di una diversificazione del prezzo del latte e dunque l'esigenza di interpretare « strictu sensu » la facoltà di operare dette diversificazioni.

Riguardo al principio di proporzionalità, posso limitarmi a rinviare a quanto da me prima esposto in relazione al significato dell'espressione « destinazione che l'acquirente darà al latte »: gli MMB sono sottoposti a condizioni e limiti molto rigidi, in considerazione delle prerogative e dei diritti speciali loro attribuiti rispetto al « diritto comune » comunitario in materia di organizzazione dei mercati agricoli. Tenuto conto del carattere derogatorio di quel regime, io non oserei affermare che detti limiti e condizioni sono sproporzionati rispetto all'obiettivo perseguito, garantire cioè la compatibilità con i principi generali del diritto comunitario, di quelle prerogative e di quei diritti speciali.

Tutto ciò considerato, concludo nel senso che anche prescindendo dai suoi effetti pratici, il sistema, praticato dagli MMB, del duplice prezzo del latte intero impiegato nella fabbricazione del burro, a seconda che questo fosse destinato ad essere venduto come burro d'intervento o come burro sfuso da una parte, ovvero, dall'altra, come burro in pani venduto al dettaglio, è contrario all'art. 9, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 1422/78 e che il Regno Unito, autorizzando gli MMB a praticare detto sistema, è venuto meno agli obblighi ad esso imposti dall'art. 10 di detto regolamento e dall'art. 6 del regolamento della Commissione n. 1565/79.

Poiché, tuttavia a sostegno della sua tesi la convenuta ha invocato e sviluppato altri mezzi, tratti da norme pertinenti dei regolamenti in oggetto, in via subordinata vorrei qui di seguito esaminarne la fondatezza.

2. *Rispetto dei principi e delle norme comunitarie*

Le norme che gli MMB ed i comitati paritari non devono mai infrangere, anche quando attuano una differenziazione di prezzo conforme all'art. 9, n. 1, sono definite nei due regolamenti del Consiglio ed in un regolamento della Commissione (vedasi sopra al punto I).

La ripetizione di questi criteri in tre regolamenti, in forme leggermente diverse, crea certo una qualche confusione.

Propongo di seguire l'articolazione degli addebiti che la Commissione ha indicato nel ricorso e che si fonda su di una combinazione degli artt. 9, n. 2, del regolamento n. 1422/78 e 6, n. 2, 2° comma, del regolamento n. 1565/79. In base a dette norme, una differenziazione dei prezzi di vendita non deve mai:

i) comportare un'alterazione della concorrenza fra i prodotti lattiero-caseari provenienti da altri Stati membri ed i prodotti indigeni;

ii) rischiare di condurre ad una discriminazione fra gli acquirenti del latte;

iii) ostacolare il normale funzionamento dell'organizzazione del mercato e, in particolare, del regime degli interventi e

iv) del regime di aiuti comunitari.

Prima di esaminare se il sistema britannico dei prezzi del latte fosse o meno incompatibile con uno di questi criteri, mi sembra utile ricordare il metodo di calcolo applicato nel Regno Unito. Nel periodo interessato, cioè dal 1° maggio 1978 alla primavera 1984, il comitato paritario determinava il prezzo del latte sulla base di una stima dei prezzi di vendita sul mercato dei prodotti finiti, deducendone i costi di produzione ed un margine di utile a favore di chi operava la trasformazione del prodotto. Detto metodo di calcolo è stato applicato tanto per fissare il prezzo del latte destinato alla produzione di burro sfuso, quanto per determinare quello del latte destinato alla produzione di burro in pani: solo i costi di produzione erano diversi, mentre il margine di utile era sostanzialmente identico in ambedue i casi.

Riducendo questo metodo alla sua più semplice espressione, si può dire che esso da una parte garantiva alle industrie di trasformazione del latte un margine di utile determinato, al di là della congiuntura esistente, e, dall'altra, compensava i costi supplementari (soprattutto di confezionamento e distribuzione) che gravavano sui produttori di burro in pani rispetto ai produttori di burro sfuso. Grazie ad esso i primi hanno beneficiato di un più basso prezzo d'acquisto del latte.

Questo metodo di calcolo era compatibile con i summenzionati principi e regole comunitarie?

Penso che tale quesito possa essere esaminato prescindendo dalla maggior parte dei dati numerici, tabelle e statistiche prodotti nel corso della causa.

In primo luogo, infatti, l'interpretazione che di queste cifre danno le parti è in linea generale divergente.

In secondo luogo, è per forza di cose impossibile procedere ad un raffronto numerico con la situazione che si sarebbe prodotta se fosse stato applicato un altro sistema di prezzi.

Infine, a tenore dell'art. 6, n. 2, 2° comma, del regolamento n. 1565/79, è comunque sufficiente che la pratica contestata rischiasse di condurre ad una discriminazione fra acquirenti di latte o di ostacolare il normale funzionamento dell'organizzazione comune del mercato e, in particolare, il suo regime di interventi e di aiuti comunitari.

Lo stesso principio di potenzialità mi sembra si possa applicare, per analogia, alle condizioni della concorrenza, tanto più che, in linea generale, in questa materia il trattato stesso e la Corte non esigono che per aversi un'infrazione si sia realizzata un'effettiva alterazione, ma ritengono sufficiente un rischio od una minaccia di alterazione.

Procediamo dunque all'esame dei diversi addebiti formulati dalla Commissione.

i) *Sull'alterazione della concorrenza*

Tutta una serie di elementi sembrano provare che nel periodo di vigenza del sistema di prezzo duplice, la concorrenza è stata alterata a vantaggio dei produttori britannici di burro in pani e a svantaggio degli esportatori di burro degli altri Stati membri.

Grazie al fatto che il comitato paritario calcolava il prezzo del latte prendendo come base il prezzo di vendita del burro in pani dopo averne dedotto i costi di produzione ed il margine di utile di chi procedeva alla

trasformazione, il produttore britannico di burro in pani godeva di un vantaggio concorrenziale pari ad una quota più o meno grande di detti costi di trasformazione e di detto margine di utile.

L'importanza di questo vantaggio poteva in effetti variare a seconda delle circostanze.

Se il prezzo di mercato del burro sul quale si basava il calcolo era basso, il prezzo del latte diminuiva di molto ed il vantaggio concorrenziale era considerevole.

Se, viceversa, il prezzo di mercato assunto come base si situava ad un livello più alto, il vantaggio era minimo.

Il sistema, quindi, comportava un elemento di flessibilità idoneo a favorire automaticamente il produttore britannico: il prezzo che questi pagava per il suo latte era già stato calcolato, in modo da tener conto della situazione del mercato britannico del burro in pani.

Per poter continuare a vendere i loro prodotti nel Regno Unito quando su quel mercato i prezzi erano bassi, gli esportatori degli altri Stati membri dovevano comprimere il loro margine di utile (mentre quello del produttore britannico rimaneva più o meno invariato), e ciò poteva rendere l'esportazione non remunerativa e quindi impossibile.

Se nel Regno Unito non si fosse differenziato il prezzo del latte, anche il produttore britannico di burro in pani avrebbe dovuto ridurre il proprio margine di utile ove la situazione di mercato lo esigesse, ristabilendo in tal modo condizioni di concorrenza più normali.

Non è convincente l'argomento con cui si afferma che anche le cooperative degli altri Stati membri ottengono prezzi diversi per il latte contenuto nei diversi prodotti lattiero-caseari.

Queste cooperative, infatti, subiscono la concorrenza di altre cooperative dello stesso paese o di paesi limitrofi oppure delle latterie industriali. Se una data cooperativa non vende la maggior parte possibile di latte sotto forma di latte liquido destinato al consumo umano diretto o sotto forma di prodotti di trasformazione, che le assicurano un profitto relativamente alto (come yogourt, panna o formaggio di marca), ed il resto sotto forma di burro o latte in polvere a prezzi equivalenti a quelli pagati dall'ente d'intervento, è possibile che i suoi membri l'abbandonino per entrare in altre cooperative o per vendere il loro latte a imprese individuali.

Al contrario, la maggior parte dei produttori di latte del Regno Unito in realtà non possono abbandonare l'MMB. Questo quindi può permettersi di vendere una quota del latte ad un prezzo inferiore a quello equivalente al prezzo pagato per il burro dall'ente d'intervento, introducendo in tal modo turbative della concorrenza al livello del prodotto di trasformazione che gode di detto prezzo ridotto.

Né può essere accolto l'argomento della convenuta secondo il quale si doveva prendere in considerazione non la concorrenza fra i produttori di burro, ma quella fra i produttori di latte. Esso va contro il dettato dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1422/78 che si riferisce in generale alla concorrenza fra i prodotti lattiero-caseari. La convenuta stessa, del resto, argomentando in fatto si è riferita al mercato britannico dei *prodotti lattiero-caseari* e in particolare alla concorrenza effettiva e vivace che caratterizzava il mercato del burro in virtù delle importazioni, della concorrenza della margarina e del diminuito consumo di burro.

In quest'ordine di idee il Regno Unito fa valere che nel 1977 ed all'inizio del 1978, l'utile netto dei produttori britannici di burro in pani era sceso ad un livello molto

basso e prima o poi questi sarebbero stati costretti a uscire dal mercato se non fosse stato adottato il sistema del prezzo duplice.

L'argomento non è convincente. In una situazione del genere è certo diminuito anche l'utile netto degli esportatori degli altri Stati membri presenti sul mercato britannico, e nella stessa proporzione, mentre niente consente di concludere che il mercato britannico sarebbe stato accaparrato da questi esportatori che, peraltro, dovevano sostenere maggiori costi di trasporto.

Del resto, dai dati forniti dalla Commissione su richiesta della Corte e che provengono da un ufficio studi britannico indipendente (AGB), fra il 1977 e il 1983 emerge un notevole aumento della quota di mercato detenuta dal burro prodotto nel Regno Unito: +125% in relazione a tutto il paese e +145% in relazione all'Inghilterra.

Nello stesso periodo di tempo la Nuova Zelanda ha conservato la sua quota di mercato, ma il quantitativo di burro importato dagli altri Stati membri è diminuito di circa il 40%.

Queste cifre dimostrano chiaramente che, anche se non fosse stato introdotto il nuovo sistema di prezzi, probabilmente i produttori britannici non si sarebbero trovati nella condizione di dover uscire dal mercato.

Nel valutare la situazione concorrenziale sul mercato britannico del burro, non si deve d'altronde dimenticare che le importazioni dalla Nuova Zelanda sono soggette a contingenti quantitativi decrescenti, e che il Regno Unito è stato autorizzato a concedere una sovvenzione per il consumo del burro, allo scopo di frenarne l'aumento di prezzo in questo paese e di migliorarne la posizione concorrenziale rispetto alla margarina. Detta sovvenzione, di cui beneficiava anche il burro importato, è arrivata ad un certo punto fino alle 315,15 UKL a tonnellata. Essa è stata abolita solo il 27 maggio 1985.

Non si contesta, infine, che nei periodi marzo-giugno 1983 e gennaio-maggio 1984, i prezzi minimi registrati del burro di produzione nazionale erano inferiori ai prezzi minimi, comparabili, del burro importato da altri Stati membri, il che è vietato dall'art. 9, n. 3, del regolamento n. 1422/78, quando sia il risultato del prezzo di vendita del latte praticato dagli MMB (art. 6, n. 5, del regolamento n. 1565/79).

A mio parere le spiegazioni date dal Regno Unito e messe agli atti non sono idonee a provare che il prezzo di vendita del latte non sia la causa di tali prezzi del burro particolarmente bassi.

ii) *Sulla discriminazione tra acquirenti di latte*

Pare che non si possa dubitare dell'esistenza di una discriminazione fra acquirenti di latte, che si sono visti fatturare prezzi diversi per lo stesso prodotto (il latte) che essi destinavano alla fabbricazione dello stesso prodotto derivato, vale a dire il burro. Ricordo che anche se il mercato del burro sfuso fosse diverso dal mercato del burro in pani, come sostiene il Regno Unito, niente doveva impedire che questa diversità non si riflettesse sul prezzo di vendita del burro. Anche in tali circostanze, intervenire sul prezzo del latte per creare situazioni identiche laddove non ne esistono, rappresenta una discriminazione che non può trovare giustificazioni obiettive.

L'argomento che non sussiste discriminazione fra acquirenti se essi stessi decidono, nel corso di una legittima procedura condotta su un piano di uguaglianza e con un accordo amichevole in seno al comitato paritario, di acquistare il latte a prezzi diversi, si scontra con lo stesso dettato dell'art. 9,

n. 4, del regolamento n. 1422/78, il quale dispone che i prezzi stabiliti in base a quella procedura devono rispettare le disposizioni di cui agli altri paragrafi del medesimo articolo. Anche se in queste ultime disposizioni non viene ribadito il principio di non discriminazione fra acquirenti di latte, esso è un principio-base di tutta la regolamentazione, come si evince dall'art. 25 del regolamento n. 804/68 nella nuova versione introdotta dal regolamento n. 1421/78 e dall'art. 6, n. 2, del regolamento n. 1565/79.

Nella causa 222/82 (Apple and Pear Development Council/Lewis) [13] la Corte ha del resto dichiarato che l'assenso espresso di un gran numero di produttori e di persone che svolgono attività o sono occupate in un dato settore agricolo, non può legittimare un comportamento che viola il trattato.

iii) *Sull'ostacolo al normale funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati*

Il quarto punto della motivazione del regolamento n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, dispone che « al fine di stabilizzare i mercati e garantire un equo tenore di vita alla popolazione rurale interessata, è necessario, in particolare nel settore del latte, che le misure d'intervento sul mercato continuino ad essere adottate dagli enti d'intervento, *sebbene resi uniformi al fine di non ostacolare la libera circolazione nella Comunità dei prodotti interessati* ».

È chiaro che il produttore di burro britannico il cui margine di utile era garantito e quasi identico, sia che vendesse sul mercato libero (in pani) sia all'ente d'intervento (sfuso), non era praticamente stimolato a vendere a quest'ultimo né a ricercare nelle esportazioni sbocchi più remunerativi, anche quando sul mercato britannico i prezzi erano inferiori ai prezzi dell'ente d'intervento o ai prezzi di vendita che si potevano ottenere in altri paesi della Comunità o in paesi terzi.

Tutto all'opposto, esso poteva avere interesse a continuare a vendere sul proprio mercato, onde conservarvi e migliorarvi la propria presenza a spese degli esportatori degli altri Stati membri, impossibilitati a sostenere la concorrenza di fronte a prezzi così bassi.

(È da notare che un esportatore di un altro Stato membro, constatando di non riuscire a collocare nel Regno Unito la sua merce a prezzi remunerativi, non sarebbe in grado di venderla all'ente d'intervento di questo paese poiché in forza dell'art. 1, n. 3, del regolamento del Consiglio n. 985/68 [14], i detentori di burro possono offrirlo solo all'ente d'intervento dello Stato membro sul cui territorio è stato prodotto, fino a quando non saranno state emanate norme comuni di qualità per il burro.)

Ebbene, tanto meno il produttore britannico vendeva all'ente d'intervento, tanto più erano grandi i quantitativi offerti sul mercato, tanto più scendeva il corso e tanto più si doveva ridurre il prezzo del latte venduto dagli MMB.

A me pare dunque che si fosse in presenza di una sorta di circolo vizioso. La posizione concorrenziale degli esportatori di altri paesi (che, ricordiamolo, acquistano il latte

13 — Racc. 1983, pagg. 4083 e 4124.

14 — Regolamento del Consiglio 15 luglio 1968, n. 985, che stabilisce le norme generali relative alle misure d'intervento sul mercato del burro e della crema di latte (GU L 169, pag. 1).

ad un prezzo non flessibile) diventava ancor più difficile ed era messo in causa quel libero scambio dei prodotti lattiero-caseari che un'uniforme applicazione delle misure d'intervento doveva contribuire ad assicurare.

Infine, a causa di detto sistema anche il prezzo spuntato dal produttore di latte britannico era soggetto ad una pressione verso il basso.

Qui perciò non è tanto in questione il problema di sapere se gli acquisti da parte dell'ente d'intervento avvenivano in altri Stati membri invece che nel Regno Unito [15], quanto lo stesso normale funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati.

Può certo sembrare paradossale che si sia spinti, per così dire, a perorare la causa di un ulteriore aumento degli acquisti dell'ente d'intervento, quando in ogni modo questi, per effetto del notevole aumento della produzione di latte nel Regno Unito, sono cresciuti anche in questo paese.

Fino a quando, però, l'organizzazione del mercato resterà quella che è attualmente, i meccanismi d'intervento devono poter operare.

iv) *Sull'ostacolo alla realizzazione dei programmi di aiuti*

Infine, la Commissione rimprovera al Regno Unito che il sistema del prezzo duplice aveva portato ad una riduzione del reale livello dell'aiuto comunitario a favore dei fabbricanti britannici di prodotti di pasticceria e gelati alimentari.

Al riguardo, è opportuno fare un'osservazione generale che vale anche per l'aiuto per il latte scremato di cui si parlerà più avanti.

15 — Anche se si potrebbe osservare che l'indebito aumento delle vendite all'ente d'intervento in altro Stato membro, causato dalla difficoltà di esportare nel Regno Unito, costituisce un ostacolo al buon funzionamento del regime d'intervento.

Dal testo dei regolamenti, sembra si possa desumere che quando il Consiglio decide di istituire un regime di aiuti al fine di indirizzare un prodotto agricolo verso sbocchi diversi dall'intervento (come ad esempio la fabbricazione di prodotti di pasticceria o, nel caso di latte scremato, gli alimenti per animali), si basa in genere sul prezzo normale di tale prodotto (ad esempio il prezzo praticato dall'ente d'intervento), calcolando poi su questa base la sovvenzione idonea a stimolare sufficientemente l'uso del prodotto stesso:

a) da parte del fabbricante del prodotto finale, in modo che questi lo impieghi al posto di altri prodotti (come margarina o alimenti compositi);

b) da parte del detentore del prodotto agricolo in questione, in modo che questi non trovi più vantaggioso consegnare detto prodotto all'ente d'intervento.

Non bisogna infatti dimenticare che una latteria può ad esempio avere interesse a produrre un determinato quantitativo annuo di latte in polvere, allo scopo di ammortizzare il costo dei suoi impianti di disidratazione (vedasi punto 20.44 della memoria difensiva).

In linea con questo ragionamento, l'unicità del prezzo base del prodotto agricolo interessato è quindi un elemento essenziale e si è tentati di concludere che, di norma, sussiste una turbativa del regime degli aiuti allorché i prezzi del prodotto agricolo di base interessato praticati in uno Stato membro sono differenziati.

La realtà, tuttavia, è più complessa e non ci si può sottrarre ad un esame particolareggiato di ciascun regime di aiuti.

Il regolamento della Commissione 13 luglio 1981, n. 1932, relativo alla concessione di un aiuto per il burro e il burro concentrati destinati alla fabbricazione di prodotti della pasticceria, di gelati e di altri prodotti alimentari (GU L 191, pag. 6) dispone che gli importi dell'aiuto speciale sono fissati se-

condo la procedura della gara permanente indetta da ciascun ente d'intervento (art. 1).

Gli interessati partecipano ad una gara particolare depositando un'offerta scritta che indica l'importo dell'aiuto proposto (art. 5).

Tenuto conto delle offerte in ciascuna gara particolare, viene fissato un importo massimo dell'aiuto per il burro ed il burro concentrato (art. 7).

L'offerta è respinta se l'aiuto proposto è superiore all'importo massimo dell'aiuto valido per la gara particolare (art. 8).

D'altra parte, dal regolamento del Consiglio 24 giugno 1981, n. 1723 (GU L 172, pag. 14) che ha stabilito le norme generali di questo regime, si desume che esso persegue l'obiettivo di istituire aiuti che portino il prezzo del burro ad un livello comparabile con quello praticato per il burro d'intervento (secondo punto della motivazione).

È quindi possibile concludere che questo regime di aiuti raggiunge il suo scopo quando i soggetti interessati riescono a procurarsi burro a tale prezzo.

Ebbene, a mio parere la Commissione non ha dimostrato che ciò non si fosse realizzato nel Regno Unito.

Essa ha invocato il fatto che il latte aveva il prezzo più basso quando era destinato alla fabbricazione di burro in pani. Ma quel prezzo si praticava solo in questa precisa ipotesi e non mi sembra che possa aver impedito ai produttori di pasticceria o gelati alimentari di procurarsi il burro sfuso ad un prezzo vicino a quello praticato dall'ente d'intervento. Questo addebito deve quindi essere respinto.

C — *Argomenti tratti dalla differenziazione del prezzo del latte in base alla destinazione del latte scremato*

La Commissione sostiene che la differenziazione dei prezzi del latte intero impiegato nella fabbricazione di burro o di crema di latte, in base alla destinazione del latte scremato ottenuto nel corso di questa, aveva ostacolato il normale funzionamento dei regimi di aiuti comunitari per il latte scremato liquido destinato all'alimentazione del bestiame e per quello destinato alla fabbricazione di caseina.

La Commissione si basa sul fatto che il prezzo del latte intero, quando il latte scremato residuale era destinato ad uno di questi due impieghi, era più alto rispetto all'ipotesi in cui il latte scremato residuale era usato nella fabbricazione di latte in polvere.

A suo parere, quando colui che impiega latte scremato liquido deve pagare il suo latte ad un prezzo in partenza più elevato, l'importo reale dell'aiuto è ridotto. Qualora si fosse praticato un unico prezzo del latte, l'effettivo prezzo di vendita del latte scremato sarebbe stato inferiore e gli aiuti avrebbero raggiunto meglio i loro scopi.

A questo punto conviene esaminare questi due tipi di aiuti in modo concreto e separatamente.

1. Il latte scremato destinato all'alimentazione del bestiame

Il regolamento del Consiglio 15 luglio 1968, n. 986, che stabilisce le norme generali relative alla concessione di aiuti per il latte scremato ed il latte scremato in polvere destinato all'alimentazione degli animali (GU L 169, pag. 4), dispone che l'aiuto per il latte scremato è versato alla latteria a condizione che quest'ultima non abbia venduto detto latte ad un prezzo superiore ad un prezzo massimo partenza latteria. Detto prezzo massimo ha lo scopo di assicurare la realizzazione dell'obiettivo perseguito da detto aiuto, vale a dire che la maggior quantità possibile di latte scremato sia usato allo stato liquido per l'alimentazione degli animali. Il prezzo massimo deve essere stabilito in modo da salvaguardare l'interesse che

presenta l'uso del latte scremato per l'alimentazione animale. Per questa ragione esso viene fissato tenendo conto delle misure d'intervento a favore del latte scremato e del latte scremato in polvere, nonché dei prezzi di alimenti per animali, comparabili (secondo punto della motivazione).

Ebbene, il Regno Unito, senza essere smentito dalla Commissione, ha sostenuto che il latte scremato destinato a detto uso non è mai stato venduto ad un prezzo superiore al prezzo massimo partenza latteria.

Cionondimeno, una turbativa del regime di aiuto potrebbe risultare dal fatto che il prezzo del latte scremato destinato alla fabbricazione di latte in polvere sia fissato ad un livello talmente basso da eliminare l'interesse delle latterie a ritrasferire il latte agli agricoltori, essendo più vantaggioso trasformarlo in latte in polvere.

Il regolamento della Commissione 27 luglio 1968, n. 1105, relativo alle modalità d'applicazione per la concessione di aiuti nel settore del latte scremato destinato all'alimentazione degli animali (GU L 184, pag. 24), fissa il prezzo massimo di questo latte sulla base, fra l'altro, del valore del latte scremato risultante dal prezzo d'intervento del latte scremato in polvere (sesto punto della motivazione).

Si può dunque supporre che il meccanismo dell'aiuto non soffra di alcuna turbativa quando il latte scremato sia ceduto ai produttori di latte in polvere ad un prezzo non inferiore al valore del latte scremato, risultante dal prezzo d'intervento del latte scremato in polvere.

Ebbene, il Regno Unito dichiara al punto 20.14 della sua memoria difensiva che « nel caso del latte scremato in polvere, il prezzo di mercato nel Regno Unito è vicino al prezzo d'intervento » (si deve supporre che « vicino » voglia dire leggermente superiore).

Il Regno Unito continua affermando che « per determinare il " valore del latte scremato " destinato alla trasformazione in latte in polvere, occorre fare una stima del prezzo di vendita sul mercato del latte scremato in polvere e dedurne i costi, principalmente quelli della disidratazione ».

La Commissione non ha dimostrato che detto metodo di calcolo abbia determinato la vendita del latte scremato ai fabbricanti di latte in polvere, ad un prezzo inferiore all'equivalente del prezzo d'intervento.

Concludo, dunque, nel senso che il regime di prezzi differenziati applicato nel Regno Unito non ha provocato turbative del regime di aiuti comunitari per il latte scremato destinato all'alimentazione del bestiame.

2. Il latte scremato destinato alla fabbricazione di caseina

Il regolamento del Consiglio 15 luglio 1968, n. 987 (GU L 169, pag. 6), che stabilisce le norme generali relative alla concessione di aiuti per il latte scremato trasformato in caseina e caseinati pone all'art. 3 il seguente principio.

L'aiuto versato al fabbricante di caseina o caseinati « è fissato in modo che l'introito ottenuto dalla vendita del latte scremato trasformato in caseina o caseinati sia pari a quello ottenuto dalla vendita del latte scremato trasformato in latte scremato in polvere, calcolato:

— sulla base del prezzo d'intervento ovvero

— sulla base del prezzo di mercato del latte scremato in polvere spray di prima qualità, se detto prezzo è superiore al prezzo d'intervento.

Se delle misure comunitarie hanno per effetto di maggiorare in uno Stato membro il prezzo al quale l'ente d'intervento acquista il latte scremato in polvere, l'aiuto può essere aumentato in detto Stato membro, di un importo corrispondente ».

Questa norma lega quindi in modo indissolubile l'aiuto e il prezzo del latte scremato destinati alla fabbricazione di caseina e caseinati, con il prezzo dello stesso tipo di latte destinato alla fabbricazione di latte in polvere.

Il fatto che gli MMB vendessero il latte scremato a prezzi diversi a seconda che esso dovesse servire all'una o all'altra destinazione, contrastava perciò con i principi alla base di questo regime di aiuti ed ha certo interferito sul suo funzionamento.

Conclusioni

Condivido la valutazione, espressa dalla Commissione alle pagine 19 e 20 del ricorso, in merito alla responsabilità del Regno Unito per il sistema di prezzi applicato dagli MMB.

Secondo quanto indicato nelle presenti conclusioni, mi pregio dunque proporre di dichiarare che autorizzando gli MMB

— ad applicare un sistema di prezzo duplice per il latte intero impiegato nella fabbricazione di burro, a seconda che questo dovesse essere venduto sfuso oppure in pani

e

— a praticare prezzi differenziati per il latte intero impiegato nella fabbricazione di burro e crema di latte, a seconda che il latte scremato ottenuto nel corso di detta fabbricazione fosse destinato alla fabbricazione di latte in polvere oppure di caseina e caseinati,

il Regno Unito è venuto meno agli obblighi ad esso imposti dall'art. 10 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1422/78 e dall'art. 6 del regolamento (CEE) della Commissione, n. 1565/79.

Poiché la Commissione è risultata vincente per la parte essenziale, le spese dovrebbero essere sostenute dal Regno Unito, ivi comprese quelle dell'interveniente.