cui la Commissione abbia voluto disciplinare i diritti. La circostanza che essa colpisca detti produttori dipende unicamente dalle conseguenze di fatto che essa ha per la loro situazione sul mercato. Essi sono quindi riguardati nello stesso modo di chiunque altro che avesse smerciato della margarina sul mercato di Berlino durante l'applicazione dei provvedimenti d'incoraggiamento di cui sopra e non lo sono perciò individualmente ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del trattato.

2. A sostegno dell'azione contro un provvedimento nazionale d'esecuzione di un atto comunitario, l'attore può eccepire l'illegittimità di questo ed obbligare quindi il giudice nazionale a pronunziarsi sul complesso delle censure elevate in proposito, eventualmente previo rinvio alla Corte affinché ne accerti la validità. Il potere del giudice nazionale di determinare le questioni da sottoporre alla Corte è inerente al sistema delle impugnazioni stabilito dal trattato e non costituisce un argomento atto a giustificare, in nome dell'esigenza di una tutela giurisdizionale completa, l'interpretazione estensiva dei presupposti della ricevibilità contemplati dall'art. 173, 2° comma, del trattato.

RELAZIONE D'UDIENZA
nella causa 97/85 *

I — Gli antefatti ed il procedimento

Il mercato comunitario del latte e dei prodotti lattiero-caseari è caratterizzato da anni da un eccesso di produzione. Le giacenze pubbliche di burro hanno raggiunto dal 1984 il milione di tonnellate. Le misure adottate dalla Comunità per ristabilire l'equilibrio su questo mercato hanno lo scopo di ridurre la produzione e di aumentare il consumo dei prodotti in questione.

A questo secondo genere di provvedimenti va ricondotta una decisione che la Commissione indirizzava il 25 febbraio 1985 alla Repubblica federale di Germania a proposito di provvedimenti da adottarsi per promuovere le vendite di burro sul mercato di Berlino (Ovest).

La decisione suddetta veniva adottata in forza dell'art. 4 del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1079, relativo ad un prelievo di corresponsabilità e a misure destinate ad ampliare i mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 131, pag. 6), il quale stabilisce che:

« 1. Secondo la procedura descritta all'art. 6 vengono adottate misure volte ad ampliare i mercati dei prodotti lattiero-caseari.

2. Per misure ai sensi del paragrafo 1 si intendono misure aventi per oggetto:

— l'ampliamento dei mercati all'interno della Comunità,

* Lingua processuale: il tedesco.

— l'ampliamento dei mercati fuori della Comunità,

— la ricerca di nuovi sbocchi e di prodotti qualitativamente migliori ».

I provvedimenti da adottare in esecuzione della decisione erano i seguenti. Per un periodo di due mesi e mezzo, secondo il progetto dal 15 aprile al 30 giugno 1985, le imprese commerciali con cui l'ente d'intervento della Repubblica federale di Germania, convenuto nella causa principale (Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, in prosieguo: « BALM »), avrebbe all'uopo concluso contratti di diritto privato dovevano mettere gratuitamente a disposizione dei consumatori, sul mercato di Berlino (Ovest), 900 tonnellate di burro provenienti dalle giacenze pubbliche. Questo burro, destinato esclusivamente al consumo diretto, doveva essere confezionato in panetti del peso netto di 250 grammi recanti la dicitura « burro CEE gratuito ». Lo smercio doveva effettuarsi con una confezione unica contenente un panetto di burro gratuito ed un panetto di burro normale, dello stesso peso netto; i due panetti abbinati andavano venduti ad un prezzo non superiore a quello corrente nel periodo di smercio per 250 grammi di burro normale. Un istituto di ricerca indipendente era incaricato di effettuare a tutti i livelli, ivi compreso quello del consumo, un'indagine appropriata di mercato, calcolando costo marginale ed efficacia della misura, e di presentare alla Commissione una relazione circostanziata entro il 1° settembre 1985.

Le quattro imprese ricorrenti sono produttrici di margarina stabilite nella Repubblica federale di Germania, le quali, secondo le loro indicazioni, effettuano circa due terzi delle vendite di margarina a Berlino (Ovest).

Le ricorrenti si rivolgevano, in un primo tempo, ai giudici amministrativi tedeschi, nel tentativo di far vietare in via provvisoria al BALM l'esecuzione della misura contestata.

Nel marzo del 1985 ciascuna di esse faceva pervenire al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno una domanda di provvedimenti urgenti. Questo tribunale si riteneva competente a conoscere dell'azione, poiché il BALM avrebbe dovuto adottare provvedimenti che andavano oltre la semplice esecuzione della decisione. Ritenendo che questa era in contrasto, in diversi punti, col diritto comunitario e che la sua esecuzione avrebbe recato un danno irreparabile alle ricorrenti, il Verwaltungsgericht, con ordinanze 20 marzo 1985, vietava al BALM in via provvisoria di procedere all'esecuzione.

Su appello del BALM, il Verwaltungsgerichtshof dell'Assia riformava le decisioni di cui sopra con ordinanze 11 aprile 1985. Esso rilevava che, nella decisione impugnata, la Commissione aveva fissato direttamente tutte le modalità dell'operazione, che queste erano quindi obbligate per l'ente d'intervento e che questo si valeva perciò solo di strumenti di diritto privato per l'esecuzione di quanto richiestogli. Il Verwaltungsgerichtshof ne concludeva che la lite ricadesse nella sfera di giurisdizione del giudice civile e non del giudice amministrativo.

Il fallimento nel procedimento amministrativo d'urgenza induceva le ricorrenti ad esperire altre azioni, qualche giorno più tardi.

In primo luogo, ciascuna di esse chiedeva al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno di vietare nel merito il provvedimento di cui trattasi. Il tribunale, senza dubitare della propria competenza, pronunciava il 15 aprile 1985 delle ordinanze con cui sottoponeva alla Corte di giustizia varie questioni pregiudiziali, vertenti in particolare sulla compatibilità della decisione della Commis-

sione 25 febbraio 1985 con vari principi generali e sulla sussistenza di un valido fondamento giuridico della stessa (Rau e altri, cause riunite da 133 a 136/85, vedasi pag. 2289).

In secondo luogo, il 16 aprile 1985, le ricorrenti hanno proposto il presente ricorso per l'annullamento della decisione della Commissione 25 febbraio 1985. Nello stesso tempo, chiedevano alla Corte di sospendere l'esecuzione della decisione impugnata (causa 97/85 R, Racc. 1985, pag. 1331). L'ordinanza 3 maggio 1985 rigettava la domanda di sospensione, per il motivo che il danno grave ed irreparabile non era imminente e che la sospensione dell'operazione avrebbe cagionato alla Commissione un danno paragonabile a quello che le ricorrenti asserivano di aver subito.

L'operazione, che avrebbe dovuto aver inizio il 15 aprile 1985, si svolgeva effettivamente solo dal 6 maggio 1985, a causa dell'ordinanza del Verwaltungsgericht di Francoforte 20 marzo 1985, che aveva vietato l'attuazione dell'operazione.

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

II — Le conclusioni delle parti

Le ricorrenti concludono che la Corte voglia:

— annullare la decisione della Commissione 25 febbraio 1985, relativa a provvedimenti per la promozione della vendita di burro sul mercato di Berlino (Ovest),

— condannare la convenuta alle spese di causa.

La Commissione conclude che la Corte voglia:

— in via principale, dichiarare il ricorso irricevibile,

— in via subordinata, respingerlo,

— condannare le ricorrenti alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A — *Sulla ricevibilità*

1. Le ricorrenti

A giudizio delle ricorrenti, la decisione della Commissione 25 febbraio 1985 sebbene presa nei confronti della Repubblica federale di Germania, le riguarda direttamente ed individualmente, ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del trattato.

Le ricorrenti spiegano in primo luogo come la decisione impugnata le riguardi direttamente. A cagione del rapporto di sostituzione fra il burro e la margarina, ogni operazione di promozione delle vendite di burro avviene necessariamente a detrimento delle vendite di margarina. La decisione in oggetto ha regolato direttamente tutte le modalità dell'operazione e dunque causa loro un danno diretto.

In secondo luogo, le ricorrenti sostengono che la decisione le riguarda individualmente. I soggetti o le imprese cui fa torto la decisione della Commissione sono chiaramente determinati. In effetti, vi sono nella Repubblica federale di Germania sedici produttori di margarina, numero non suscettibile di variazioni prima dell'attuazione della decisione in causa. Le importazioni, d'altronde, rappresentano solo una parte del tutto trascurabile del consumo di margarina sul mer-

cato di Berlino (Ovest). Poiché le ricorrenti effettuano circa due terzi delle vendite di margarina sul mercato suddetto, la decisione impugnata le riguarda individualmente.

Le ricorrenti rilevano poi che, se il presente ricorso dovesse essere dichiarato irricevibile, esse sarebbero parzialmente private della tutela giurisdizionale dei loro diritti. A tal proposito, esse ricordano l'insuccesso nel procedimento d'urgenza da loro intentato dinanzi ai giudici amministrativi, avendo il Verwaltungsgerichtshof dell'Assia ritenuto che la lite rientrasse nella giurisdizione del giudice civile. Esse ricordano pure l'insuccesso del procedimento d'urgenza intentato da altri produttori di margarina dinanzi al Landgericht ed all'Oberlandesgericht di Francoforte, avendo l'Oberlandesgericht respinto la domanda riferendosi alla preminenza del diritto comunitario. Le ricorrenti fanno ancora presente di aver adito nel merito il Verwaltungsgericht di Francoforte, il quale ha sollevato delle questioni pregiudiziali di cui esse lamentano comunque il carattere limitato, non vertendo sul problema della carenza di potere della Commissione per imporre un comportamento contrario al diritto tedesco della concorrenza. La necessità di garantire una tutela giurisdizionale effettiva e l'insufficienza dei rimedi giuridici nazionali a tal riguardo militerebbero a favore della ricevibilità del presente ricorso.

2. La Commissione

La Commissione contesta la ricevibilità del ricorso adducendo gli argomenti che seguono.

La decisione in oggetto, che non impone obblighi alle ricorrenti, non le riguarda direttamente. Secondo la giurisprudenza della Corte, la sola circostanza che un dato atto possa esercitare un'influenza sulle relazioni concorrenziali esistenti sul mercato di cui trattasi non può bastare a che l'operatore economico, che si trovi in una qualunque relazione concorrenziale col destinatario dell'atto, possa considerarsi direttamente ed individualmente riguardato da questo (sentenza 10 dicembre 1969, Eridania, 10 e 18/68, Racc. pag. 459, in particolare pag. 481).

La decisione non riguarda le ricorrenti neppure individualmente, poiché essa non le prende in considerazione in modo analogo al destinatario. Molti altri produttori e importatori riforniscono in effetti di margarina il mercato di Berlino o possono decidere in ogni momento di farlo.

Infondato è l'argomento delle ricorrenti secondo il quale l'irricevibilità eventuale del ricorso equivarrebbe a diniego di giustizia. In effetti, esse hanno già ottenuto un parziale successo nel procedimento di merito dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte, giacché questo ha sottoposto alla Corte di giustizia diverse questioni pregiudiziali relative alla validità della decisione impugnata. Se le ricorrenti avessero eseguito dinanzi al giudice civile un'azione di merito, come hanno fatto altri produttori di margarina, avrebbero potuto ottenere che fosse sollevata una questione pregiudiziale sui rapporti fra la decisione ed il diritto tedesco della concorrenza. D'altronde, le ricorrenti potrebbero proporre un ricorso di risarcimento contro la Commissione a norma dell'art. 215, 2° comma, del trattato.

Infine, la Commissione sottolinea il fatto che l'operazione contestata sarà stata molto

probabilmente portata a termine prima della pronuncia della sentenza nella presente causa. Le ricorrenti non hanno alcun interesse ad agire ed il ricorso, anche per questo motivo, va dichiarato irricevibile.

B — *Nel merito*

1. Inosservanza del principio generale del diritto al libero esercizio delle attività economiche

Le *ricorrenti* sostengono che la decisione impugnata trasgredisce il principio generale del diritto al libero esercizio delle attività economiche. Le sentenze 14 maggio 1974 (Nold, 4/73, Racc. pag. 491) e 13 dicembre 1979 (Hauer, 44/79, Racc. pag. 3727) hanno sancito l'esistenza di questo principio nel diritto comunitario. Il diritto suddetto può subire restrizioni solo in nome di esigenze superiori d'interesse generale e su basi giuridiche chiare, condizioni non rintracciabili nella fattispecie. D'altronde le ricorrenti ricordano che la Corte di giustizia si informa alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri per determinare la portata dei principi generali dell'ordinamento giuridico comunitario. Esse sottolineano che un'operazione come quella contemplata nella decisione impugnata è in contrasto, nel diritto tedesco, con varie disposizioni della legge fondamentale (l'art. 12, n. 1, della legge fondamentale, che garantisce il diritto al libero esercizio delle attività economiche; l'art. 2, n. 1, della legge fondamentale, che sancisce il principio della libertà generale della concorrenza; l'art. 3, n. 1, della legge fondamentale, che contempla il principio di eguaglianza). I contrasti con la legge fondamentale tedesca comportano del pari che l'operazione contestata deve dichiararsi pure contraria ai principi generali del diritto comunitario.

La *Commissione* ribatte che la decisione impugnata trova il suo fondamento giuridico nell'art. 4 del regolamento del Consiglio n. 1079/77, citato, il quale autorizza espressamente misure volte ad ampliare gli sbocchi dei prodotti lattiero-caseari ed a cercarne dei nuovi. Inoltre l'operazione è giustificata da esigenze di pubblico interesse. Infine, i produttori di margarina non trovavano il minimo ostacolo all'esercizio della loro attività. Se pure la misura di cui è causa è per loro cagione di svantaggi, essi devono comunque sottostare, come ogni singolo, alle conseguenze delle azioni intraprese dai pubblici poteri.

2. Inosservanza del principio della stabilizzazione dei mercati

Le *ricorrenti* assumono la violazione del principio della stabilizzazione dei mercati, enunciato dall'art. 39, n. 1, lett. c), del trattato e ribadito dall'art. 6, n. 3, 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 L 148, pag. 13) e dalla motivazione del regolamento del Consiglio n. 1079/77, citato. La stabilizzazione del mercato comporta l'adattamento della produzione alla domanda intracomunitaria. La misura in oggetto cerca invece di mantenere i prezzi di mercato ad un livello artificialmente alto attraverso un considerevole apporto di pubblico denaro. Essa è quindi in contrasto con il principio della stabilizzazione dei mercati. Inoltre, l'azione criticata è in contrasto con le norme sulla concorrenza in quanto consiste nell'offrire cospicue quantità di una data merce grazie al pubblico denaro, allo scopo di eliminare un concorrente. Perdere di vista così le norme della concorrenza equivale pure all'inosservanza del principio della stabilizzazione dei mercati.

La *Commissione* oppone che l'operazione criticata doveva invece contribuire a ripristinare la stabilità sul mercato del burro. Considerate le eccedenze che lo contraddistinguono, il mercato può stabilizzarsi solo mediante la riduzione della produzione od un aumento della domanda. L'azione criticata costituisce appunto un esperimento in quest'ultimo senso, essendo essa rivolta a stabilire in che misura e a quali costi si può ottenere un aumento del consumo di burro. Non ha fondamento la tesi delle ricorrenti, secondo la quale l'azione suddetta perturberebbe il mercato, poiché essa anticipa i risultati dell'indagine. D'altro canto, la stabilizzazione dei mercati è solo uno degli scopi, contemplati dall'art. 39 del trattato, fra i quali le istituzioni comunitarie devono stabilire un equilibrio (sentenza 6 dicembre 1984, Biovilac, 59/83, Racc. pag. 4057). Uno degli altri scopi contemplati dall'art. 39 del trattato è quello di garantire un equo tenore di vita alla popolazione agricola. La misura di cui trattasi contribuisce al conseguimento di questo scopo e non può dunque essere criticata.

3. Inosservanza del principio di non discriminazione

Le *ricorrenti* assumono che il principio di non discriminazione, enunciato dall'art. 40, n. 3, del trattato, è stato perso di vista. Esse ritengono di essere state svantaggiate in via generale rispetto ai produttori di latte, i quali vendono a prezzo ridotto grazie a pubbliche sovvenzioni e fruiscono di garanzie di smercio. La Commissione non può giustificare le sovvenzioni con cui fa abbassare il prezzo del burro con la considerazione che esse compensano i minori costi delle materie prime usate per produrre la margarina. Invero, l'organizzazione rispettiva del mercato del burro e di quello della margarina va a favore del burro, come dimostrano le variazioni osservate accertate negli ultimi trent'anni nella produzione, nel consumo e nei prezzi. Le ricorrenti lamentano soprattutto che la decisione impugnata introduca in queste organizzazioni di mercato, certo sfavorevoli per le ricorrenti ma organizzate da anni in modo stabile, una misura che si discosta essenzialmente dalla politica seguita sino a quel momento dalla Commissione.

La *Commissione* ribatte che le ricorrenti si trovano, in quanto produttrici di margarina, in una situazione del tutto diversa da quella dei produttori lattiero-caseari, e quindi viene loro a mancare il termine di paragone indispensabile per determinare la sussistenza di una disparità di trattamento. I produttori di margarina possono infatti acquistare le materie prime ai prezzi del mercato mondiale, mentre quelli che usano dei prodotti lattiero-caseari devono acquistare le loro ad un prezzo maggiorato in relazione ai prelievi che si applicano alle importazioni da paesi terzi. Da ciò deriva, al livello del consumatore, una differenza di prezzo che favorisce la margarina ai danni del burro. Le ricorrenti quindi a torto criticano l'azione progettata, la quale si limita a compensare gli effetti della situazione sopra descritta per un periodo ed in misura limitati.

4. Inosservanza del principcio del legittimo affidamento

Le *ricorrenti* ricordano di essersi organizzate in funzione delle organizzazioni di mercato esistenti da vari anni. L'azione di distribuzione gratuita di burro trasgredisce il principio del legittimo affidamento poiché si discosta essenzialmente dalla politica seguita sino a quel momento dalla Commissione. A differenza delle azioni intraprese in passato, questa consiste per la prima volta in una distribuzione gratuita del burro. Inoltre, l'azione berlinese è concepita come un « progetto pilota » il che dimostra che la Commissione intende estendere tale misura alla Comunità nel suo complesso, se essa dovesse rivelarsi efficace.

La *Commissione*, nell'esposizione dei fatti, ha dichiarato che l'operazione contestata non costituiva affatto un'offerta di burro a titolo gratuito, ma un'offerta di due panetti al prezzo di uno, cioè a metà prezzo. La dicitura « burro CEE gratuito », di cui l'art. 3, n. 2, della decisione impugnata prescrive l'apposizione ad uno dei due panetti di burro, avrebbe tutt'al più scopo pubblicitatio. Persino una maggior riduzione del prezzo sarebbe stata lecita, dal momento che non vi è un diritto quesito alla conservazione dei vantaggi che derivano dalla realizzazione di un sistema di organizzazione comune dei mercati. D'altronde, la situazione eccedentaria notissima nel settore del burro, come pure le misure contemplate dal regolamento n. 1079/77, citato, facevano ben prevedere l'adozione di nuove misure di promozione delle vendite di burro.

5. Inosservanza del principio di proporzionalità

Le *ricorrenti* ricordano di aver fatto presente, nelle cause « burro di Natale » (279, 280, 285 e 286/84), che la vendita di burro a prezzo ridotto ha luogo in sostanza ai danni della vendita di burro fresco che dev'essere ammassato a sua volta. Gli studi realizzati a proposito delle azioni « burro di Natale », ed in particolare la relazione speciale della Corte dei conti 13 aprile 1982 (GU C 143 pag. 1), dimostrano che soltanto l'esportazione di burro costituisce una misura efficace per la riduzione delle giacenze. Questa conclusione vale per la presente azione di distribuzione gratuita di burro. In effetti, benché l'azione di distribuzione gratuita di burro possa riscuotere presso i consumatori maggior successo della vendita a prezzo ridotto, l'operazione è poi privata di ogni efficacia dal costo assai più elevato. D'altronde, nei paesi in via di sviluppo vi sono bisogni ingenti di prodotti lattiero-caseari ed in particolare di butteroil. La Comunità dovrebbe prendere in più attenta considerazione gli sbocchi rappresentati dagli aiuti alimentari, i cui costi sono identici a quelli della distribuzione gratuita di burro all'interno della Comunità.

La *Commissione* oppone che le lagnanze di cui sopra non possono manifestamente riguardare le ricorrenti nei loro diritti individuali. Solo alla Corte dei conti ed al Parlamento europeo, nell'ambito dell'esame annuale dei conti e dello scarico per la Commissione, spetta il diritto di esaminare criticamente il rapporto costi/utilità dell'azione. D'altronde, era indispensabile procedere ad un'operazione sperimentale per raggiungere nuove categorie di consumatori, dato che le misure adottate fino a quel momento non avevano impedito il preoccupante aumento delle giacenze di burro. Solo un'azione sul prezzo è atta a determinare l'aumento del consumo di burro. La diminuzione del prezzo alla metà, cui conduce l'operazione criticata, coincide d'altro canto con quella dell'azione « burro di Natale » 1984/1985.

6. Carenza di potere della Commissione per imporre un comportamento contrario al diritto tedesco della concorrenza

Le *ricorrenti* espongono anzitutto perché la decisione impugnata impone alle imprese commerciali un comportamento contrario al diritto tedesco della concorrenza. Esse sostengono in primo luogo che l'operazione criticata è contraria all'art. 1 della legge tedesca sulla concorrenza. In effetti, lo smercio gratuito di merci, benché non sia vietato in generale, è tuttavia illecito quando, come nella fattispecie, è destinato ad attirare il cliente in spregio ad una vera concorrenza basata sulla qualità delle prestazioni e finisce con l'ostacolare dei concorrenti o col perturbare il mercato. In secondo luogo, l'o-

perazione contravviene all'art. 1, n. 3, del decreto tedesco, relativo ai premi, in quanto la decisione impugnata prescrive la dicitura « burro CEE gratuito » sui panetti di burro d'intervento. L'articolo citato vieta in effetti di qualificare un atto di liberalità come accordato gratuitamente anche nel caso in cui l'offerta o l'annuncio di premi siano autorizzati. Infine, vi è inosservanza dell'art. 7 della legge tedesca sugli sconti, la quale autorizza gli sconti di quantità solo se conformi agli usi commerciali per la loro natura ed entità. Non è certo questo il caso nostro, dato che l'offerta gratuita di un secondo panetto non può considerarsi conforme agli usi commerciali in Germania. Da quanto precede risulta che la decisione impugnata vuole incoraggiare l'impresa commerciale favorita ad adottare un comportamento illegale, punito d'altronde nella Repubblica federale di Germania (art. 3, n. 1, punto 2, del decreto tedesco relativo ai premi). A norma dell'art. 44, n. 2, punto 5, della legge tedesca sul procedimento amministrativo, l'atto amministrativo il quale prescriva un'azione illecita di questo genere è viziato da nullità.

Le ricorrenti assumono poi che una decisione della Commissione non può avere l'effetto di rendere inapplicabile il diritto tedesco della concorrenza. È vero che i regolamenti, e talora le direttive, trovano diretta applicazione negli Stati membri ed in linea di principio escludono il diritto nazionale incompatibile. Ciò non vale però per la decisione in causa, la quale regola una situazione circoscritta nello spazio e nel tempo. La soluzione contraria susciterebbe riserve, tanto dal punto di vista dei rapporti fra le istituzioni comunitarie quanto, soprattutto, da quello dei rapporti fra queste e gli Stati membri.

Infine, a prescindere dal problema della forma di una norma di diritto comunitario, questa non può comprimere il diritto della concorrenza di uno Stato membro. In questo campo non si è avuto un trasferimento di competenza a favore degli organi comunitari e quindi gli Stati membri conservano un potere autonomo. Inoltre, nella fattispecie il diritto tedesco della concorrenza ha importanza fondamentale nel diritto interno, poiché si basa su un'antica tradizione giuridica e, se dovesse essere escluso dalla misura criticata, una forte influenza negativa ne verrebbe sulla coscienza giuridica degli operatori economici tedeschi.

La *Commissione* assume che le trasgressioni del diritto tedesco della concorrenza, che a parere delle ricorrenti risulterebbero dall'esecuzione della decisione, non sono affatto dimostrate. Ad ogni modo, secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia, il diritto comunitario deriva da una fonte di diritto autonomo e la sua validità può essere valutata solo in relazione all'ordinamento giuridico comunitario. La preminenza del diritto comunitario sul diritto nazionale ha la sua ragion d'essere non nella necessità di garantire l'applicazione uniforme del diritto comunitario in tutti gli Stati membri, come sostengono le ricorrenti, bensì nell'intento di garantire l'efficacia di questo diritto. La preminenza vale nei confronti del diritto nazionale di qualsiasi rango, anche del diritto costituzionale. A fortiori, vale nei confronti del diritto tedesco della concorrenza, di cui non è affatto dimostrato che sancisca dei principi generali che il diritto comunitario dovrebbe rispettare.

La preminenza del diritto comunitario si estende alle decisioni, come risulta dalle sentenze 21 ottobre 1970 cosiddette sentenze sul « Leberpfennig » (Grad, 9/70, Lesage, 20/70, Haselhorst, 23/70, Racc. pagg. 825, 861 e 881). Una decisione ha effettivamente forza obbligatoria per i destinatari

che essa individua e questa obbligatorietà è garantita solo se essa va osservata a prescindere dal diritto interno con cui eventualmente è incompatibile. La Commissione rileva di aver adottato la decisione impugnata secondo la procedura del comitato di gestione, contemplata dall'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1079/77, vale a dire seguendo le stesse norme che sarebbero state necessarie per l'adozione di un regolamento.

7. Carenza di autorizzazione

Secondo le *ricorrenti*, l'operazione censurata non si riferisce ad alcuno dei tre scopi di cui all'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1079/77, dei quali la decisione fa menzione come suo fondamento. Uno dei tre scopi, l'ampliamento dei mercati fuori della Comunità, è escluso d'ufficio. Se lo scopo cui si mira è l'ampliamento dei mercati all'interno della Comunità, allora la decisione è contraria all'art. 6, n. 3, del regolamento del Consiglio n. 804/68, il quale dispone che lo smaltimento di prodotti di intervento deve effettuarsi « in condizioni tali da non compromettere l'equilibrio del mercato e da assicurare a tutti gli acquirenti la parità di accesso ai prodotti di vendita e la parità di trattamento », ciò che non si verifica nella fattispecie. Per quanto riguarda lo scopo della ricerca di nuovi sbocchi, il suo conseguimento non avrebbe richiesto il sacrificio di una tale quantità di burro.

La *Commissione* ribatte che fine dell'operazione censurata è proprio la ricerca di nuovi sbocchi, come provato dall'art. 7 della decisione impugnata, in base al quale va realizzata un'approfondita ricerca di mercato e quindi presentata una relazione alla Commissione dopo aver portato a termine l'operazione censurata. La quantità, 900 tonnellate, è d'altronde assolutamente trascurabile se paragonata alle 72 000 tonnellate di cui alla più modesta delle azioni « burro di Natale ». Infine, non pertinente è il richiamo all'art. 6, n. 3, del regolamento n. 804/68, poiché derogano ad esso tanto l'art. 12 dello stesso regolamento quanto il regolamento n. 1079/77, su cui si basa la decisione censurata.

8. Inosservanza delle forme sostanziali

Le *ricorrenti* sostengono che, contrariamente al dettato dell'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1079/77, la Commissione non ha previamente comunicato al Consiglio l'intenzione di procedere all'operazione censurata. E si tratta di una norma importante, in quanto si dà così la possibilità che gli Stati membri, attraverso i loro rappresentanti in seno al Consiglio, siano informati delle misure in progetto. Gli Stati membri possono così con cognizione di causa dare istruzioni ai loro rappresentanti nel comitato di gestione di cui all'art. 30 del regolamento n. 804/68, il quale interviene nel procedimento di adozione della decisione in oggetto. La Commissione non può pretendere di aver soddisfatto tale obbligo con la « nona comunicazione della Commissione al Consiglio, relativa al programma di impiego del gettito del prelievo di corresponsabilità nel settore del latte per la stagione lattiero-casearia 1985/1986 », 4 dicembre 1984 [COM(84) 675 def.]. Questa comunicazione propone unicamente di usare una certa somma per valutare l'efficacia delle misure di promozione delle vendite, ma non fa alcuna menzione delle misure interamente nuove, quali quelle oggetto della decisione censurata.

La *Commissione* difende la tesi che l'obbligo di sottoporre un programma al Consiglio è

un obbligo d'informazione, e non una norma di forma da rispettare nell'adozione dei provvedimenti. Il Consiglio non ha in effetti il potere di partecipare all'elaborazione dei provvedimenti di cui all'art. 4 del regolamento n. 1079/77. Ad ogni modo, la Commissione ha debitamente informato il Consiglio nella « nona comunicazione » 4 dicembre 1984, sopra citata. La comunicazione è stata d'altronde ampiamente discussa in data 30 gennaio 1985 in seno al gruppo di lavoro « Latte » del Consiglio. In quell'occasione, la campagna « burro di Berlino » in progetto è stata esposta chiaramente e senza equivoci, ciò di cui la Commissione è pronta a dar prova con la testimonianza di uno dei suoi dipendenti.

R. Joliet
giudice relatore