SENTENZA DELLA CORTE (seconda sezione)
12 dicembre 1985 *

Nel procedimento 208/84,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale presentata alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland BV

e

1) Ministro dell'agricoltura e della pesca

e

2) Produktschap voor Zuivel,

domanda vertente sulla validità della nota 5 della parte 5 dell'allegato I del regolamento della Commissione 20 maggio 1983, n. 1245, che fissa gli importi compensativi monetari, nonché taluni coefficienti e tassi necessari per la loro applicazione (GU L 135, pag. 3), nella versione successivamente modificata con i regolamenti della Commissione 18 novembre 1983, n. 3281 (GU L 322, pag. 36) e 1° febbraio 1984, n. 270 (GU L 31, pag. 15),

LA CORTE (seconda sezione),

composta dai signori K. Bahlmann, presidente di sezione, T. Koopmans e O. Due, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni presentate:

— per la Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland BV, attrice nella causa principale, dall'avv. H. J. Bronkhorst, patrocinante dinanzi allo Hoge Raad, assistito dal sig. W. de Jong in qualità di perito,

* Lingua processuale: l'olandese.

— per il governo dei Paesi Bassi, nella fase scritta del procedimento, dal sig. I. Verkade, segretario generale presso il ministero degli affari esteri, in qualità di agente,

— per la Commissione delle Comunità europee, dal suo consigliere giuridico, sig. R. C. Fischer, in qualità di agente, assistito dal sig. J. de Jong, in qualità di perito,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 24 ottobre 1985,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

1 Con sentenza 14 agosto 1984, pervenuta in cancelleria il 16 agosto successivo, il College van Beroep voor het Bedrijfsleven ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale relativa alla validità della nota 5 della parte 5a dell'allegato I del regolamento della Commissione 20 maggio 1983, n. 1245, che fissa gli importi compensativi monetari, nonché taluni coefficienti e tassi necessari per la loro applicazione, come successivamente modifcata dai regolamenti della Commissione 18 novembre 1983, n. 3281 (GU L 322, pag. 36) e 1° febbraio 1984, n. 270 (GU L 31, pag. 15).

2 Detta questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra la società Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland BV (in prosieguo: « attrice »), da un lato, e il ministro dell'agricoltura e della pesca e il Produktschap voor Zuivel, dall'altro. L'attrice nella causa principale è un'impresa che trasforma scarti di vari tipi di formaggio per ricavarne formaggio fuso e grattugiato. Essa acquista le materie prime principalmente nella Repubblica federale di Germania e in Francia e rivende le eccedenze di dette materie prime in particolare in Danimarca. La causa principale verte su talune decisioni con cui, all'inizio del 1984, le autorità olandesi, ai sensi della sopra menzionata disposizione, ingiungevano il pagamento degli im-

porti compensativi monetari al momento dell'importazione degli scarti di formaggio e si rifiutavano di concedere detti importi al momento della riesportazione.

3 Davanti al College van Beroep, l'attrice chiedeva l'annullamento delle predette decisioni a motivo della assunta invalidità della disposizione comunitaria su cui esse erano basate. Il College van Beroep ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte la seguente questione:

« Se il regolamento (CEE) n. 1245/83 (in quanto la nota 5 della parte 5 dell'allegato I, come successivamente modificata dai regolamenti (CEE) nn. 3281/83 e 270/84, implichi che per il formaggio di modesto valore ivi menzionato non viene attribuito all'esportazione alcun importo compensativo monetario e che, quando l'importo compensativo monetario dev'essere riscosso, per una partita consistente in un miscuglio di vari tipi di formaggio di modesto valore si applica l'importo compensativo definito nella suddetta nota 5) sia invalido:

a) perché contrastante con il combinato disposto degli artt. 12 e da 38 a 46 del trattato, o

b) perché contrastante con il regolamento (CEE) del Consiglio n. 974/71, o

c) per insufficienza o difetto di motivazione dei regolamenti (CEE) nn. 3281/83 e 270/84 che modificano la nota 5, o

d) perché contrastante con il principio di proporzionalità, o

e) perché contrastante col divieto di discriminazione ».

4 Per risolvere detta questione occorre in primo luogo esaminare la cronistoria della normativa comunitaria in materia di importi compensativi monetari (in prosieguo: « ICM ») nei riguardi del prodotto in oggetto, quale emerge dagli atti e dalle ulteriori spiegazioni fornite alla Corte.

5 Prima del 1977 la normativa non contemplava ICM specifici per gli scarti di formaggio. Pertanto, quando questo prodotto era oggetto di scambi intercomunitari o

con paesi terzi, dovevano essere applicati gli ICM fissati per la o le varietà di formaggio da cui gli scarti provenivano.

6 Con una nota figurante nell'allegato I del regolamento 4 agosto 1977, n. 1824, che modifica gli importi compensativi monetari da applicare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 203, pag. 7), la Commissione fissava ICM forfettari e meno elevati per le « croste e gli scarti di formaggi » definiti « prodotti impropri al consumo umano tali e quali ». Questa modifica, determinata da domande degli operatori commerciali, veniva giustificata nella motivazione del regolamento con la considerazione che per le croste e i cascami l'importo compensativo monetario « non si rapportava correttamente al valore dei prodotti ».

7 Nel suddetto regolamento 20 maggio 1983, n. 1245, la Commissione riproduceva la succitata disposizione nella nota 5 figurante nella parte 5 dell'allegato I (in prosieguo: « nota »). Il testo così redatto rimaneva in vigore fino al 2 gennaio 1984.

8 In tale data entrava in vigore il primo dei regolamenti la cui validità viene messa in discussione, cioè il regolamento della Commissione 18 novembre 1983, n. 3281, che modifica il regolamento n. 1245/83 per quanto concerne gli importi compensativi monetari da applicare alle croste e agli scarti di formaggio. Con detto regolamento il testo della nota veniva sostituito con un nuovo testo che differisce dal precedente in particolare in tre punti.

9 In primo luogo, il prodotto di cui trattasi è definito con riferimento al suo scarso valore. Tale modifica è motivata dalle diverse interpretazioni alle quali la precedente definizione poteva dare luogo e, secondo la Commissione, ha effettivamente dato luogo.

10 In secondo luogo, il testo prescrive che non vengano *concessi* ICM né all'importazione né all'esportazione del prodotto. In terzo luogo, il testo non contempla più ICM specifici per il prodotto, il che vuol dire che gli ICM sono di nuovo *riscossi* all'aliquota fissata per le varietà di formaggio da cui gli scarti provengono. Su questi due punti, il regolamento contiene la seguente motivazione:

« (...) la differenza tra gli importi compensativi monetari per i formaggi tal quali e quelli per i prodotti in questione ha determinato correnti commerciali artificiali tra Stati membri; (...) per evitare tale traffico, è opportuno non pagare più un importo compensativo monetario per i prodotti in questione ed applicare l'importo integrale in caso di riscossione ».

11 Questa motivazione è stata approfondita dalla Commissione nelle osservazioni presentate alla Corte. Secondo la Commissione, le croste e gli scarti di formaggio si presentano sotto due forme differenti e risulta praticamente impossibile per le autorità nazionali distinguere tra queste due forme al momento dell'accettazione della dichiarazione ai fini degli ICM all'importazione o all'esportazione. La prima di dette forme sarebbe un prodotto che non può essere riutilizzato ed è pertanto privo di valore commerciale, ma la cui esportazione da uno Stato membro a moneta forte in uno Stato membro a moneta debole avrebbe cionondimeno potuto dare luogo, in forza del testo precedente della nota, alla concessione di ICM, che, specialmente quando il divario tra i tassi di cambio e i tassi verdi era particolarmente elevato, avrebbero largamente superato le spese di trasporto. L'altra forma sarebbe costituita da un prodotto idoneo ad essere riutilizzato in quanto materia prima dei formaggi fusi o in polvere. Secondo la Commissione, questo prodotto ha costituito oggetto di « traffici-carosello », poiché è stato importato negli Stati membri a moneta forte sotto forma di scarti, e pertanto assoggettato a ICM forfettari, meno elevati, e riesportati da detti Stati sotto forma di formaggio fuso avente diritto a ICM ad aliquota intera senza mai essere stato messo in consumo. La Commissione avrebbe redatto il nuovo testo della nota per evitare questi due tipi di correnti commerciali artificiali.

12 Infine, con il secondo regolamento richiamato nella questione pregiudiziale, cioè il regolamento 1° febbraio 1984, n. 270, che modifica il regolamento n. 1245/83 per quanto concerne taluni importi compensativi monetari per il settore dei cereali e per il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 31, pag. 15), la Commissione ha aggiunto alla nota una disposizione che istituisce una nuova aliquota forfettaria, più elevata della precedente, per la riscossione degli ICM sulle partite consistenti in un miscuglio di differenti tipi di formaggio. A tenore della motivazione di questo regolamento, l'aggiunta di detta nota è motivata dal fatto che l'applicazione delle norme generali relative alla riscossione di ICM sui miscugli di prodotti può dar luogo ad ICM troppo elevati quando si tratta di un miscuglio di scarti di diversi tipi di formaggio. Secondo la Commissione, l'applicazione delle

norme generali ha il più delle volte il risultato di far dipendere gli ICM da applicare al miscuglio dall'ingrediente per il quale l'importo è il più elevato, mentre l'importo compensativo forfettario costituisce la media degli ICM fissati per le varietà di formaggio idonee ad essere riutilizzate come scarti.

13 Davanti alla Corte l'attrice nella causa principale ha ricordato che, secondo il regolamento del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974, relativo a talune misure di politica congiunturale da adottare nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di oscillazione delle monete di taluni Stati membri (GU L 106, pag. 1), che costituisce tuttora la base dei regolamenti della Commissione sugli ICM, questi hanno il solo scopo di correggere gli effetti delle variazioni dei tassi di cambio instabili che, in un sistema di organizzazione di mercati di prodotti agricoli basata su prezzi comuni, potrebbero provocare perturbazioni degli scambi. Gli ICM dovrebbero dunque garantire la neutralità negli scambi e, a norma dell'art. 2 del regolamento, dovrebbero adattarsi al valore di mercato dei vari prodotti. Orbene, l'abolizione della concessione degli ICM sulle croste e sugli scarti di formaggio e l'aumento degli ICM da riscuotere su detti prodotti potrebbero solo provocare perturbazioni degli scambi e non terrebbero conto del valore di mercato: essi sarebbero pertanto in contrasto sia con gli scopi sia con la lettera del regolamento n. 974/71.

14 L'attrice sostiene ancora che gli ICM riscossi, in quanto sono troppo elevati rispetto al valore di mercato del prodotto, costituiscono in realtà una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale, contrastante con il combinato disposto dell'art. 12 e degli artt. da 38 a 46 del trattato.

15 I provvedimenti adottati dalla Commissione sarebbero inoltre sproporzionati rispetto al loro scopo, cioè quello di evitare correnti commerciali artificiali; innanzitutto verrebbero colpite nella stessa maniera correnti che non sono per nulla artificiali e, in secondo luogo, gli scambi commerciali irregolari potrebbero essere evitati con provvedimenti meno incisivi, come, per esempio, la verifica delle fatture o il controllo presso i centri di lavorazione.

16 Peraltro, i provvedimenti controversi sfavorirebbero in special modo i commercianti che esportano scarti di formaggio dagli Stati membri a moneta forte e sareb-

bero quindi in contrasto col principio generale di non discriminazione, come sancito in particolare nell'art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato.

17 Infine i provvedimenti sarebbero motivati in modo insufficiente. La sola giustificazione addotta nella motivazione del regolamento n. 3281/83 sarebbe la necessità di evitare correnti commerciali artificiali, ma non verrebbe affatto spiegato perché l'abolizione della concessione degli ICM o l'aumento degli ICM da riscuotere siano necessari per raggiungere detto scopo. Nella motivazione del regolamento n. 270/84 sarebbero spiegati i motivi dell'istituzione di un'aliquota forfettaria per i miscugli di scarti derivanti da diversi tipi di formaggio, ma non le ragioni che giustificano la scelta dell'importo stabilito.

18 Nelle osservazioni presentate alla Corte, il governo olandese e la Commissione sostengono che, nel settore degli ICM, la Commissione deve cercare di evitare non solo le perturbazioni provocate dai provvedimenti monetari degli Stati membri, ma anche quelle che la stessa applicazione degli ICM potrebbe provocare negli scambi. Sarebbe quindi lecito e addirittura doveroso, per la Commissione, adattare le norme di regolamento relative agli ICM in modo da frenare correnti commerciali artificiali; orbene, questo sarebbe quanto è stato fatto dalla Commissione con l'emanazione dei regolamenti controversi. A questo proposito il governo olandese conferma non solo l'esistenza di un « traffico-carosello », ma anche il fatto che la concessione, al momento dell'esportazione, degli ICM maggiorati da riscuotersi al momento dell'importazione avrebbe potuto provocare altre correnti commerciali artificiali.

19 La Commissione aggiunge che, qualora in un dato caso risulti impossibile istituire ICM perfettamente neutri e senza effetti accessori che perturbino gli scambi, essa deve soppesare gli interessi in gioco, rispettando nel contempo taluni criteri e limiti per quanto riguarda l'ammontare degli ICM e la loro necessità dal punto di vista puramente monetario. Orbene, sia i provvedimenti monetari sia l'applicazione degli ICM avrebbero provocato perturbazioni degli scambi di formaggi e di scarti di formaggio già prima del 1977, quando ICM di identico livello erano applicati agli scarti di formaggio e ai formaggi normali. Le varie modifiche operate dai regolamenti che si sono da allora susseguiti avrebbero avuto lo scopo di ovviare a perturbazioni del genere in base all'esperienza maturata. In tali circostanze, il regime

contestato non sarebbe incompatibile né con il combinato disposto degli artt. 12 e da 38 a 46 del trattato, né con il regolamento n. 974/71 del Consiglio né con il principio di non discriminazione.

20 Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, la Commissione sottolinea che il regime attuale non rende per nulla impossibili gli scambi di materie prime caseearie di cui trattasi nella causa principale. Un sistema di sorveglianza come quello suggerito dall'attrice sarebbe stato preso in considerazione in occasione della revisione del sistema, ma escluso perché, per essere efficace, avrebbe richiesto un controllo amministrativo di vaste proporzioni sulla lavorazione degli scarti, controllo che sarebbe stato estremamente gravoso e sproporzionato rispetto allo scopo perseguito e agli interessi in gioco.

21 Infine la Commissione sostiene che la motivazione contenuta nei regolamenti controversi è del tutto sufficiente.

22 Di fronte a questi argomenti occorre precisare che la Commissione, fissando gli ICM, deve non solo porre rimedio alle perturbazioni provocate negli scambi normali dai provvedimenti monetari adottati dagli Stati membri, ma anche curare che gli ICM stessi non siano tali da provocare siffatte perturbazioni o da creare condizioni di mercato favorevoli alla formazione di correnti commerciali artificiali. Essa, quindi, ha non solo il potere, ma anche il dovere di adeguare la sua normativa qualora constati l'esistenza o un rischio di operazioni abusive come quelle sopra descritte.

23 Per quanto riguarda la scelta dei provvedimenti da adottare a questo proposito, va accordato alla Commissione un ampio margime discrezionale quando si tratti di un prodotto che, come quello considerato, ha un'importanza molto limitata per gli scambi intracomunitari e con i paesi terzi e che, nello stesso tempo, si presenta sotto due forme difficili da distinguere sul piano amministrativo e di cui una è priva di valore commerciale, mentre l'altra si presta perfettamente ad essere lavorata e rilavorata in un circuito chiuso, senza giungere mai alla fase finale del consumo.

24 Nel caso di specie le informazioni fornite alla Corte non consentono di concludere che la Commissione, considerando che i provvedimenti adottati con i regolamenti

controversi erano necessari per ovviare al rischio di correnti commerciali artificiali, abbia ecceduto i limiti del suo potere discrezionale. Non si può pertanto ritenere che la Commissione abbia violato il regolamento base del Consiglio n. 974/71 o i principi di proporzionalità e di non discriminazione. Di conseguenza, non è nemmeno dato constatare una qualsiasi violazione degli artt. 12 e da 38 a 46 del trattato.

25 Per quanto riguarda la motivazione del regolamento n. 3281/83, si deve constatare che essa precisa, anche se in modo molto succinto, che il rischio di correnti commerciali artificiali sta alla base sia dell'abolizione della concessione degli ICM, sia della riscossione di ICM ad aliquota intera. È vero, tuttavia, che il riferimento specifico alla differenza tra gli ICM relativi ai formaggi tali e quali e quelli da applicare agli scarti può servire a spiegare solo l'aumento degli ICM riscossi e non l'abolizione della loro concessione. Su questo punto la motivazione avrebbe dovuto essere più esplicita, ma tale mancanza di precisione non è di per sé sufficiente, tenuto conto dei precedenti ben noti agli operatori economici interessati, a far considerare invalido il regolamento. Per quanto riguarda il regolamento n. 270/84, che ha modificato la normativa in senso favorevole ai predetti operatori, la motivazione di tale modifica è ineccepibile.

26 Da tutto quanto precede, emerge che l'esame della questione pregiudiziale non ha messo in luce elementi atti ad inficiare la validità dei regolamenti della Commissione 18 novembre 1983, n. 3281, che modifica il regolamento n. 1245/83 per quanto concerne gli importi compensativi monetari da applicare alle croste e agli scarti di formaggio, e 1° febbraio 1984, n. 270, che modifica lo stesso regolamento per quanto concerne taluni importi compensativi monetari per il settore dei cereali e per il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

Sulle spese

27 Le spese sostenute dal governo olandese e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti della causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato davanti al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (seconda sezione),

pronunziandosi sulla questione sottopostale dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven con sentenza 14 agosto 1984, dichiara:

L'esame della questione pregiudiziale non ha messo in luce elementi atti ad inficiare la validità dei regolamenti della Commissione 18 novembre 1983, n. 3281, che modifica il regolamento n. 1245/83 per quanto concerne gli importi compensativi monetari da applicare alle croste e agli scarti di formaggio, e 1° febbraio 1984, n. 270, che modifica lo stesso regolamento per quanto concerne taluni importi compensativi monetari per il settore dei cereali e per il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

Bahlmann Koopmans Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 12 dicembre 1985

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente della seconda sezione

K. Bahlmann