SENTENZA DELLA CORTE (seconda sezione)
12 marzo 1986 *

Nel procedimento 10/85,

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

Milac GmbH, Groß- und Außenhandel

e

Hauptzollamt Lörrach (Ufficio doganale principale),

domanda vertente sulla validità del regolamento della Commissione 19 maggio 1978, n. 1036, che fissa gli importi compensativi monetari e alcuni coefficienti e tassi necessari per la loro applicazione (GU L 133, pag. 1),

LA CORTE (seconda sezione),

composta dai signori K. Bahlmann, presidente di sezione, O. Due e F. Schockweiler, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: D. Louterman, amministratore

viste le osservazioni presentate:

— per la Milac GmbH Groß-und Außenhandel, ricorrente nella causa principale, dall'avv. D. Ehle, del foro di Colonia, assistito dal sig. A. Nöll, in qualità di esperto,

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. B. Jansen, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dal sig. T. Leenders, in qualità di esperto,

* Lingua processuale: il tedesco.

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 gennaio 1986,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

1 Con ordinanza 11 dicembre 1984, pervenuta in cancelleria il 18 gennaio 1985, il Bundesfinanzhof ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del 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 fluttuazione delle monete di taluni Stati membri (GU L 106, pag. 1), e sulla validità del regolamento della Commissione 19 maggio 1978, n. 1036, che fissa gli importi compensativi monetari e alcuni coefficienti e tassi necessari per la loro applicazione (GU L 133, pag. 1).

2 Tali questioni sono sorte nell'ambito di una controversia tra la Milac GmbH, Groß- und Außenhandel, con sede in Wadersloh, (per il seguito: « la ricorrente ») e lo Hauptzollamt di Lörrach (per il seguito: « lo HZA »), relativa agli importi compensativi monetari (per il seguito « gli ICM ») riscossi dallo HZA sull'importazione nella Repubblica federale di Germania, in data 5 settembre 1978, di una partita di latte intero in polvere che la ricorrente aveva acquistato in Francia.

3 È pacifico che lo HZA ha calcolato gli ICM in piena conformità con le norme del regolamento n. 1036/78 sopramenzionato. Questo regolamento fissava il tasso degli ICM per il latte intero in polvere tenendo conto del tenore di materie grasse del prodotto di cui trattasi e sulla base dei tassi fissati per il latte scremato in polvere e per il burro. I costi di trasformazione di questi due prodotti d'intervento venivano presi in considerazione fino a concorrenza del 50% ai fini della determinazione dei tassi dei prodotti lattiero-caseari, quali il latte intero in polvere, per i quali non esistono misure d'intervento.

La ricorrente impugnava la decisione dello HZA dinanzi al Finanzgericht del Baden-Württemberg. Poiché la sua domanda veniva respinta, essa ricorreva per cassazione dinanzi al Bundesfinanzhof, sostenendo in via principale che il regolamento n. 974/71 sopramenzionato, che è il regolamento di base per il sistema degli ICM, non consente di fissare tali importi per il latte intero in polvere il cui prezzo non dipende da quello dei prodotti lattiero-caseari per i quali sono contemplate misure d'intervento. In subordine, la ricorrente sosteneva che è incompatibile con tale regolamento includere una parte dei costi di trasformazione del latte scremato in polvere e del burro nel calcolo degli ICM per il latte intero in polvere.

Il Bundesfinazhof ha ritenuto che la sua decisione dipende dalla validità del regolamento n. 1036/78. Esso ha quindi sospeso il procedimento ed ha proposto alla Corte le seguenti questioni:

«1) Se la Commissione delle Comunità europee fosse competente, a norma dell'art. 1 del regolamento (CEE) n. 974/71, a fissare importi compensativi monetari per il latte intero in polvere (della voce 04.02 A II b 2 della tariffa doganale comune), importato nel 1978 dalla Francia nella Repubblica federale di Germania, come è avvenuto nell'allegato I, parte 5, del regolamento (CEE) n. 1036/78.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1): se la Commissione delle Comunità europee fosse competente, a norma dell'art. 2, n. 2, del regolamento (CEE) n. 974/71, a prendere in considerazione, nel calcolo dell'incidenza sui prezzi del latte intero in polvere anche i costi di trasformazione del latte scremato in polvere e del burro, come avvenuto col regolamento (CEE) della Commissione n. 1036/78 ».

Sulla prima questione

In sostanza, tale questione è intesa ad accertare se il regolamento n. 1036/78 sia invalido in quanto contempla l'applicazione degli ICM per il latte intero in polvere, mentre questo prodotto non soddisfa le condizioni poste al riguardo dal regolamento di base.

La ricorrente ricorda che, per i prodotti sottoposti, come il latte intero in polvere, ad un'organizzazione comune dei mercati, ma per i quali non sono previste misure d'intervento, l'art. 1, nn. 2 e 3, del regolamento n. 974/71 subordina l'applicazione

degli ICM a una duplice condizione. Il prezzo del prodotto di cui trattasi deve dipendere da quello dei prodotti d'intervento e l'applicazione delle misure monetarie del settore agricolo, cioè i tassi verdi, deve essere tale da provocare perturbazioni negli scambi.

8 Secondo la ricorrente, non vi può essere dipendenza tra il prezzo del latte intero in polvere e quello dei due prodotti lattiero-caseari d'intervento di cui trattasi, cioè il latte scremato in polvere e il burro. Il latte intero in polvere sarebbe un prodotto specifico destinato alla fabbricazione di derrate per l'alimentazione umana, quali il cioccolato. Questo prodotto verrebbe normalmente fabbricato su ordinazione ed in quantità limitata. Esso avrebbe un suo proprio mercato ed il suo prezzo dipenderebbe in particolare dalla situazione su questo mercato. Ad ogni modo, in normali circostanze, non vi sarebbe alcun rapporto di concorrenza tra questo prodotto ed il latte scremato in polvere, prodotto di massa destinato essenzialmente all'alimentazione degli animali.

9 Anche se, come ha riconosciuto il Finanzgericht del Baden-Württemberg, il prezzo dei prodotti d'intervento esercita un'influenza indiretta sul prezzo del latte intero in polvere attraverso il prezzo del latte, materia prima per tutti i prodotti in questione, non si tratta, secondo la ricorrente, di un'incidenza rilevante. Il prezzo del latte sarebbe un prezzo di mercato ed esisterebbero vari altri fattori di formazione del prezzo, non trascurabili per il latte intero in polvere, fattori che non verrebbero in considerazione per i prodotti d'intervento. Per dimostrare che il prezzo del latte intero in polvere si evolve indipendentemente dal prezzo dei prodotti d'intervento, la ricorrente ha presentato dei grafici che mostrano l'evoluzione dei prezzi di tale prodotto e del latte scremato in polvere negli anni dal 1974 al 1976, 1979 e 1980.

10 Infine, la ricorrente contesta il fatto che l'applicazione dei tassi verdi al latte intero in polvere, senza correzione mediante gli ICM, sia tale da provocare perturbazioni negli scambi. Data la specificità di questo prodotto, tale applicazione non provocherebbe effetti sugli scambi di altri prodotti lattiero-caseari. Al contrario, l'applicazione degli ICM al latte intero in polvere avrebbe provocato perturbazioni negli scambi di questo prodotto tra la Francia e la Repubblica federale di Germania, determinando una rilevante sovracompensazione delle differenze di prezzo tra questi due Stati membri.

11 La Commissione ammette che non esiste concorrenza diretta tra il latte scremato in polvere e il latte intero in polvere, in quanto ques'ultimo prodotto viene smer-

ciato su un mercato distinto. È tuttavia esclusa, a suo avviso, la non applicazione degli ICM al latte intero in polvere. Essa considera che questo prodotto viene ottenuto dall'essiccazione del latte e che il sistema dell'intervento per il settore lattiero-caseario mira proprio a garantire le entrate dei produttori di latte influendo sul prezzo di mercato di tale materia prima. Esisterebbe quindi una dipendenza di prezzo tra i prodotti d'intervento e il latte intero in polvere. L'esistenza effettiva di uno stretto legame tra l'evoluzione dei prezzi d'intervento per il latte scremato in polvere e per il burro, da un lato, ed il prezzo di mercato del latte intero in polvere, dall'altro, sarebbe del resto confermata dai grafici e dalle tabelle numeriche per gli anni dal 1975 al 1984, che la Commissione ha presentato alla Corte.

La Commissione sottolinea inoltre che il latte intero in polvere può essere trasformato di nuovo in latte liquido mediante l'aggiunta di acqua, il che consentirebbe successivamente di ottenere altri prodotti lattiero-caseari. Se il latte intero in polvere venisse escluso dal sistema di compensazione monetaria, ciò indurrebbe quasi certamente a tentativi di eludere questo sistema utilizzando, per gli scambi transfrontalieri, latte intero in polvere al posto del latte e di altri prodotti lattiero-caseari, appena le differenze monetarie fossero sufficientemente elevate da coprire le spese supplementari di trasformazione. A suo avviso, quindi, esiste senz'altro un rischio di perturbazione negli scambi ai sensi del regolamento n. 974/71.

Per risolvere tale problema controverso, si deve sottolineare, come ha fatto la Commissione, che nel settore lattiero-caseario le misure d'intervento, che sono contemplate per taluni prodotti trasformati importanti e relativamente facili da conservare e, in particolare, per il latte scremato in polvere e per il burro, costituiscono il mezzo principale per sostenere il reddito dei produttori di latte. Il sistema di prezzi contemplato in questo settore presuppone quindi che i prezzi d'intervento fissati per detti prodotti di trasformazione esercitino una forte influenza sul prezzo di mercato del latte. Poiché quest'ultimo prezzo costituisce di gran lunga la maggior percentuale del prezzo di costo di produzione del latte intero in polvere, non si può negare che il prezzo di questo prodotto dipende dal prezzo di mercato del latte.

L'esistenza, in effetti, di una interdipendenza rilevante tra il prezzo di detti prodotti d'intervento e quello del latte intero in polvere è confermata dalle varie tabelle presentate dalla Commissione e anche dai grafici presentati dalla ricorrente. Benché da questi dati statistici non risulti un parallellismo assoluto tra l'evoluzione dei prezzi di cui trattasi, il che conferma l'esistenza di fattori specifici per il latte

intero in polvere, da essi emerge un'analogia di evoluzione così rilevante da non poter essere spiegata con l'aumento dei prezzi in generale.

15 Non è quindi affatto dimostrato che la Commissione abbia commesso un errore ritenendo che il prezzo del latte intero in polvere dipenda da quello dei prodotti d'intervento e che, pertanto, fosse soddisfatta questa condizione per l'applicazione degli ICM al prodotto di cui trattasi.

16 Per quanto riguarda l'altra condizione, e cioè l'esistenza di un rischio di perturbazione degli scambi, si deve rilevare che gli esempi di calcolo sottoposti in ultimo luogo dalla ricorrente e dalla Commissione dimostrano che, all'epoca considerata, tra i livelli del prezzo del latte intero in polvere in Francia e nella Repubblica federale di Germania esisteva una differenza tale che la Commissione poteva ragionevolmente temere perturbazioni negli scambi di questo prodotto, se tale differenza non fosse stata compensata mediante l'applicazione degli ICM. Gli esempi dimostrano anche che l'applicazione di questi importi ha determinato una parificazione quasi completa dei due livelli di prezzo, con una sovracompensazione che supera appena l'1% del prezzo. Se la ricorrente perviene, da parte sua, ad una sovracompensazione del 4-5%, ciò è dovuto all'inclusione, nel suo calcolo, di spese supplementari di trasporto e di un margine di profitto dell'importatore. Ora, queste voci sono in via di principio estranee ad un tale raffronto, in quanto le spese di trasporto sono essenzialmente dipendenti dalla distanza percorsa e il passaggio di una frontiera non necessita l'intervento di un importatore diverso dagli altri operatori economici che prendono parte alla transazione commerciale.

17 Si deve aggiungere che la possibilità di trasformare di nuovo il latte intero in polvere in latte liquido e quindi in altri prodotti lattiero-caseari costituisce un valido motivo per ritenere, come ha fatto la Commissione, che la mancata applicazione degli ICM per il latte intero in polvere avrebbe provocato perturbazioni negli scambi di questi altri prodotti qualora le differenze monetarie avessero superato i necessari costi di trasformazione supplementari.

18 Dall'esame della prima questione non è quindi risultato alcun elemento tale da inficiare la validità del regolamento n. 1036/78 in quanto quest'ultimo contempla l'applicazione degli ICM al latte intero in polvere.

Sulla seconda questione

19 Tale questione mira, in sostanza, a stabilire se il regolamento n. 1036/78 sia invalido in quanto esso prende in considerazione, per la fissazione degli ICM per il latte intero in polvere, il 50% dei costi di trasformazione del latte scremato in polvere e del burro.

20 La ricorrente ricorda che, in base al sesto punto del preambolo del regolamento n. 974/71, gli ICM devono essere limitati agli importi strettamente necessari per compensare l'incidenza delle misure monetarie sui prezzi dei prodotti di base per i quali sono previste misure d'intervento. Ora, il prodotto che serve come base per il latte intero in polvere sarebbe il latte. I costi di fabbricazione industriale del latte scremato in polvere e del burro non dovrebbero affatto essere presi in considerazione, per evitare di provocare una sovracompensazione e, pertanto, distorsioni di concorrenza sul mercato del latte intero in polvere. L'esattezza di tale considerazione sarebbe stata di fatto ammessa dalla Commissione, che in un secondo tempo ha ridotto al 25% la presa in considerazione di questi costi, per sopprimerla infine totalmente dal 2 aprile 1984.

21 La Commissione sottolinea che questo problema è dovuto al fatto che, nel settore lattiero-caseario, costituiscono oggetto di misure d'intervento prodotti di trasformazione e non il prodotto di base vero e proprio, cioè il latte. In un tal caso, dalla lettera dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 974/71 sembrerebbe desumersi che bisogna prendere in considerazione i costi di trasformazione dei prodotti d'intervento allorché si fissano gli ICM per gli altri prodotti, come il latte intero in polvere. Al momento dell'instaurazione del sistema degli ICM, la Commissione aveva infatti temuto che la presa in considerazione di questi costi solo nel caso dei prodotti d'intervento potesse comportare distorsioni di concorrenza, in particolare rispetto agli altri prodotti che, come il latte intero in polvere, si collocano in una fase di trasformazione analoga.

22 Nel frattempo, la Commissione era pervenuta alla conclusione che in via di principio, per gli altri prodotti lattiero-caseari, non bisogna prendere in considerazione i costi di trasformazione dei prodotti d'intervento, poiché su questi costi non hanno incidenza i tassi verdi. Per tale motivo la Commissione ha proceduto, in quattro tappe scaglionate su diversi anni, alla soppressione di detto elemento di calcolo. Secondo la Commissione il fatto che tale graduale soppressione abbia effettiva-

mente dimostrato che i suoi timori iniziali non erano fondati non può tuttavia inficiare la legittimità degli atti adottati precedentemente.

23 Ai sensi dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 974/71, gli ICM per i prodotti non sottoposti a misure d'intervento sono pari all'incidenza, sui prezzi del prodotto di cui trattasi, dell'applicazione dell'ICM ai prezzi del prodotto d'intervento da cui essi dipendono. Come la Commissione ha sostenuto e come il giudice nazionale ha del resto sottolineato, si può intendere tale norma nel senso ch'essa riguarda anche la parte del prezzo di un prodotto d'intervento che corrisponde ai costi di trasformazione. In un'epoca in cui mancava ogni esperienza in proposito, non si poteva d'altronde escludere che il fatto di prendere in considerazione i costi di trasformazione solo per i prodotti d'intervento, escludendo altri prodotti che si trovavano in un'analoga fase di trasformazione, potesse comportare perturbazioni negli scambi. Né si può criticare la Commissione per aver proceduto con prudenza, sopprimendo tale elemento di calcolo per questi altri prodotti man mano che si è convinta dell'assenza di un siffatto rischio.

24 Secondo una costante giurisprudenza, la sola circostanza che norme di diritto comunitario siano state gradualmente adeguate alle esperienze acquisite in modo da costituire alla fine una normativa più idonea, rispetto a quella inizialmente adottata, per risolvere un determinato problema, non incide sulla validità delle norme precedenti. Si deve poi aggiungere che la parte del prezzo del latte scremato in polvere e del burro che corrisponde ai costi di trasformazione è molto limitata rispetto a quella corrispondente al prezzo del latte, cosicché la presa in considerazione di questi costi per la fissazione degli ICM del latte intero in polvere ha avuto solo scarsa influenza sul prezzo finale di questo prodotto.

Sulle spese

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

Per questi motivi,

LA CORTE (seconda sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Bundesfinanzhof con ordinanza 11 dicembre 1984, dichiara:

L'esame delle questioni pregiudiziali non ha messo in luce elementi atti ad inficiare la validità del regolamento della Commissione 19 maggio 1978, n. 1036, che fissa gli importi compensativi monetari e alcuni coefficienti e tassi necessari per la loro applicazione nella parte in cui detto regolamento contempla l'applicazione di detti importi per il latte intero in polvere importato dalla Francia nella Repubblica federale di Germania e li fissa prendendo in considerazione anche i costi di trasformazione del latte scremato in polvere e del burro.

Bahlmann Due Schockweiler

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 12 marzo 1986.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente della seconda sezione

K. Bahlmann