i punti essenziali dei provvedimenti adottati dalle istituzioni. Sarebbe eccessivo pretendere la motivazione specifica di tutti i particolari, qualora questi siano in armonia col provvedimento nel suo complesso.

3. Qualora determinati elementi di una situazione economica complessa possano essere difficilmente determinati con precisione, il potere discrezionale di cui dispone il Consiglio nel valutare detta situazione non riguarda esclusivamente la natura e la portata delle disposizioni da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di base, in particolare nel senso che il Consiglio può basarsi, se del caso, su accertamenti globali.

4. Il premio alla produzione di fecola di patate, contemplato dai regolamenti del Consiglio n. 1125/78, che modifica il regolamento n. 2727/75 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, e n. 1127/78, che modifica il regolamento n. 2742/75 relativo alla restituzione alla produzione nei settori dei cereali e del riso, tende a preservare la redditività dell'industria della fecola e quindi, indirettamente, a garantire agli agricoltori la conservazione dello smercio di un prodotto agricolo la cui importanza per l'economia agricola in talune regioni della Comunità è evidente. È quindi incontestabile che detti regolamenti rientrano nell'ambito degli scopi della politica agricola comune, quali sono definiti dall'art. 39 del Trattato.

5. L'attribuzione ad un solo settore industriale, ad esclusione di un settore concorrente, di un premio alla produzione, non costituisce una disriminazione ai sensi dell'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato, qualora il premio sia stato istituito allo scopo di far fronte alle particolari difficoltà emerse nel settore di cui trattasi, in seguito all'evoluzione, in senso sfavorevole a questo settore, di taluni fattori economici, quale il valore dei sottoprodotti dei rispettivi prodotti principali.

Nella causa 166/78

GOVERNO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, rappresentato dall'ambasciatore A. Maresca, in qualità di agente, assistito dall'avvocato dello Stato M. Cevaro, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'Italia.

ricorrente,

contro

CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentato dal sig. Daniel Vignes, direttore del suo ufficio legale, in qualità di agente, assistito dal sig. A. Sacchettini, consigliere giuridico della stessa istituzione, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. J.N. Van den Houten, direttore dell'ufficio legale della Banca europea per gli investimenti, 2, Place de Metz,

convenuto,

sostenuto dalla

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico C. Maestripieri, in qualità di agente, assistito dal sig. G. Berardis, membro dell'ufficio legale dell'istituzione, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Mario Cervino, consigliere giuridico di quest'ultima, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

interveniente,

causa avente ad oggetto l'annullamento dei regolamenti del Consiglio 22 maggio 1978, n. 1125, che modifica il regolamento n. 2727/75 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, e 22 maggio 1978, n. 1127, che modifica il regolamento n. 2742/75 relativo alle restituzioni alla produzione nei settori dei cereali e del riso (GU n. L 142, del 30. 5. 1978, pagg. 21 e 24),

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; J. Mertens de Wilmars e Mackenzie Stuart, presidenti di Sezione; P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait e T. Koopmans, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. Il regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, «relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali» (GU del 19. 6. 1967, pag. 2269) istituiva una restituzione alla produzione per il granoturco utilizzato dall'industria degli amidi per la fabbricazione di amido e alla produzione di fecola di patate.

L'importo delle respettive restituzioni veniva stabilito mediante regolamento del Consiglio 27 giugno 1967, n. 178, «che fissa le restituzioni alla produzione per gli amidi, la fecola e il quellmehl» (GU del 28. 6. 1967, pag. 2617).

Il terzo punto del preambolo di questo regolamento è redatto come segue:

«Considerando che, tenuto conto delle relazioni che si stabiliscono tra i prezzi alla produzione delle materie prime che servono per la fabbricazione dell'amido e della fecola e della possibilità di una sostituzione tra questi due prodotti, è opportuno mantenere un rapporto equilibrato tra i loro prezzi; che, a tal fine, occorre fissare ad uno stesso livello la restituzione concessa nell'uno o nell'altro caso; che, tuttavia, la restituzione versata ai produttori di fecola deve effettivamente assicurare ai produttori di patate della Comunità un prezzo che procuri loro un equo reddito, mentre le condizioni del mercato dei cereali utilizzati dall'industria dell'amido e l'organizzazione comune dei mercati cui tali prodotti sono soggetti bastano a garantire che il loro prezzo sarà effettivamente situato al livello del prezzo d'entrata; che occorre pertanto prevedere disposizioni volte a garantire che i produttori di patate possano beneficiare in definitiva della restituzione consegnata ai fabbricanti di fecola».

L'art. 1, n. 1, del regolamento n. 178/67 fissa la restituzione, per un quintale di granoturco trasformato in amido, in misura pari alla differenza tra il prezzo d'entrata del granoturco ed un importo forfettario di 6,80 u.c., mentre il n. 2 dello stesso articolo stabilisce che la restituzione per un quintale di fecola «è pari alla media aritmetica degli importi della restituzione concessa durante la stessa campagna di commercializzazione per 161 kg di granoturco destinato alla fabbricazione dell'amido». Ciò implica, quindi, un'identica restituzione per un quintale di amido e di fecola, poiché occorrono invero 161 chilogrammi di granoturco per fabbricare una tonnellata di amido.

Lo stesso regolamento stabilisce, all'art. 3, n. 1, che:

«Il prezzo che il produttore deve riscuotere, nella fase franco fabbrica, per il quantitativo di patate necessario alla fabbricazione di 100 chilogrammi di fecola deve essere pari all'ammontare della restituzione alla produzione di cui all'art. 1, paragrafo 2, aumentato di una somma almeno pari a 8,18 unità di conto».

2. Il sistema così istituito veniva mantenuto in vigore dai regolamenti successivi. Tuttavia, l'importo della restituzione, nonché il prezzo minimo franco fabbrica da pagare al produttore di patate venivano modificati più d'una volta.

3. Il regime che costituisce oggetto della controversia veniva istituito coi regolamenti del Consiglio 22 maggio 1978, n. 1125, «che modifica il regolamento (CEE) n. 2727/75 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali», e 22 maggio 1978, n. 1127, «che modifica il regolamento (CEE) n. 2742/75 relativo alle restituzioni alla produzione nei settori dei ce-

reali e del riso» (GU n. L 142, del 30. 5. 1978, pagg. 21 e 24).

L'art. 2 del regolamento n. 1125/78 recita:

«L'art. 11, paragrafo 3, del regolamento (CEE) n. 2727/75 è sostituito dai paragrafi seguenti:

"3. Può essere versato un premio ai produttori di fecola di patate.

4. Il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, stabilisce le norme d'applicazione del presente articolo, l'importo della restituzione alla produzione e l'importo del premio"»,

mentre l'art. 3 del regolamento n. 1127/78 dispone che:

«Nel regolamento (CEE) n. 2742/75 è inserito il seguente art. 3 bis:

"Per la durata della campagna di commercializzazione 1978/1979 nel settore dei cereali, gli Stati membri versano ai produttori di fecola di patate un premio dell'importo di 10,00 unità di conto/tonnellata di fecola di patate"».

Inoltre, attraverso la modifica apportata dall'art. 2 del regolamento n. 1127/78 il prezzo minimo da pagare al produttore di patate veniva aumentato da 175 a 178,50 u.c. la tonnellata.

Nel ricorso in esame, proposto in base all'art. 173 del Trattato, si contesta la legittimità dell'art. 2 del regolamento n. 1125/78 e dell'art. 3 del regolamento n. 1127/78.

L'ultimo punto del preambolo del regolamento n. 1125/78 è così redatto:

«Considerando che le difficoltà in cui si trova l'industria della fecola di patate rischiano di alterare l'equilibrio fra l'industria degli amidi e quella delle fecole; che occorre pertanto prevedere la possibilità di concedere un premio ai produttori di fecola di patate».

Quanto al secondo e al terzo punto del preambolo del regolamento n. 1127/78, essi hanno il seguente tenore:

«Considerando che, data la situazione che verrà a crearsi a decorrere dall'inizio della campagna di commercializzazione 1978/1979, in seguito soprattutto all'aumento dei prezzi dei prodotti agricoli della Comunità per detta campagna, occorre adeguare il prezzo minimo ottenuto dai produttori di patate destinate alla trasformazione in fecola;

considerando che, ai sensi di detto regolamento, occorre conservare un rapporto equilibrato tra la fecola di patate e l'amido di granturco, nonché mantenere la restituzione alla produzione allo stesso livello per entrambi i prodotti; che, tuttavia, occorre concedere un premio ai produttori di fecola di patate, al fine di preservare questo rapporto equilibrato e di tener conto dei maggiori vantaggi di cui beneficia attualmente l'industria dell'amido di granturco, grazie in particolar modo ai sottoprodotti ottenuti durante il processo di trasformazione del granturco in amido».

4. Tra le parti è pacifico il fatto che, per mantenere un rapporto equilibrato fra i prezzi dei due prodotti in questione, va tenuto conto, nel fissare la restituzione ed il prezzo minimo delle patate, del costo delle materie prime, da un lato, e del costo della trasformazione, dall'altro. Per ottenere il costo di produzione dell'uno e dell'altro prodotto, dalla somma di questi due elementi si deve detrarre il valore dei sottoprodotti.

Per indicare la differenza fra il prezzo d'approvvigionamento per la produzione di 1 quintale di fecola (prezzo minimo franco fabbrica da corrispondere al produttore di patate) e il prezzo d'approvvi-

gionamento per la produzione di 1 quintale di amido (prezzo d'entrata relativo a 161 kg di granoturco, meno la restituzione) si usa correntemente l'espressione «delta effettivo».

5. Il ricorso veniva depositato il 31 luglio 1978.

Contemporaneamente, il Governo italiano proponeva una domanda di provvedimento d'urgenza per la sospensione delle disposizioni di cui aveva chiesto l'annullamento. Con ordinanza 28 agosto 1978, emessa dal giudice Pescatore che sostituiva il presidente della Corte, tale domanda veniva respinta.

Con istanza depositata il 5 dicembre 1978, la Commissione delle Comunità europee chiedeva di essere autorizzata ad intervenire in causa, a sostegno delle conclusioni del Consiglio. L'intervento veniva ammesso con ordinanza della Corte in data 6 dicembre 1978.

6. 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

1. Il *Governo italiano* chiede che la Corte voglia:

— annullare i regolamenti del Consiglio nn. 1125 e 1127/78, limitatamente alle disposizioni concernenti, rispettivamente, la possibilità di versamento e la misura di un premio di 10 unità di conto/tonnellata ai produttori di fecola di patate (art. 2 del regolamento n. 1125/78; art. 3 del regolamento n. 1127/78), con ogni conseguente statuizione, anche in ordine alle spese.

2. Il *Consiglio* chiede che la Corte voglia:

— respingere, in quanto infondato in tutti i suoi motivi, il ricorso proposto dal Governo italiano.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A — Questione preliminare riguardante il voto espresso dal Governo italiano in sede di Consiglio, sui regolamenti impugnati

1. Il *Consiglio* sottolinea che, al momento dell'adozione degli atti impugnati, il rappresentante del Governo italiano si è pronunciato in senso ad essi favorevole.

In circostanze del genere, l'azione di annullamento solleva, secondo il Consiglio, un problema di principio, segnatamente quando l'atto di cui trattasi è un atto di politica economica basato sulla valutazione di una situazione economica precisa. Il Consiglio si rimette alla saggezza della Corte, perché questa stabilisca se le suddette circostanze abbiano potuto determinare conseguenze giuridiche, in particolare per quanto riguarda l'esito che può avere il diritto di ricorso dello Stato interessato. Il Consiglio ritiene che si possa far valere l'argomento della certezza del diritto, per sostenere che il Governo italiano non può né beneficiare genericamente di un diritto di azione per chiedere l'annullamento degli atti per i quali ha votato, né invocare specificamente, contro tali atti, motivi giuridici come quello relativo alla «sproporzione», dato che tali motivi sono direttamente connessi alla valutazione economica cui detto Stato ha aderito.

Il Consiglio aggiunge che i vari argomenti addotti dal ricorrente per provare la violazione del Trattato o di norme giuridiche relative alla sua applicazione avrebbero come conseguenza, qualora fossero presi in considerazione, di rimettere in discussione non soltanto l'opportunità della decisione adottata, ma anche il suo carattere istituzionale.

In proposito il Consiglio osserva che, come risulta dalla sentenza della Corte 18 febbraio 1970 (causa 38/69, Commissione c/ Repubblica italiana, Racc. pagg. 57-58), non si può ritenere che uno Stato membro, nelle circostanze di cui sopra, possa proporre ricorso contro l'atto in questione in base a motivi di violazione del Trattato come quelli fatti valere dal Governo italiano, essenzialmente costituiti dal disconoscimento degli interessi propri dello Stato membro considerato, interessi che quest'ultimo non sia riuscito a far riconoscere nell'ambito della deliberazione politica cui ha partecipato.

Tale constatazione trova sostegno, secondo il Consiglio, in considerazioni attinenti all'interesse ad agire: sembra difficile ammettere che lo Stato membro il quale abbia, in occasione delle deliberazioni del Consiglio, contribuito, accettandola, alla valutazione fatta dal Consiglio della situazione economica che ha portato ai provvedimenti adottati possa, in seguito, far valere un interesse comunitario all'annullamento dei provvedimenti stessi. In realtà, il suo interesse potrebbe evidentemente essere soltanto un interesse personale.

Il Consiglio sostiene infine che, sul piano generale del diritto pubblico, la dottrina ha constatato l'esistenza di vari motivi per cui «un'autorità o un agente di un ente pubblico non possono impugnare l'atto di un'autorità dello stesso ente. Il ricorso non potrebbe infatti in tal caso fondarsi sull'interesse dell'ente pubblico».

2. Il *Governo italiano* sostiene che il Consiglio non è organo comune degli Stati membri, bensì organo della Comunità, il che è dimostrato dal duplice rilievo che manca qualsiasi rapporto di dipendenza, come quello proprio degli organi comuni dagli enti cui essi appartengono, e che eventuali deliberazioni del Consiglio a contenuto diverso da quello delle istruzioni impartite dai governi ai propri delegati vincolano egualmente gli Stati. Tale situazione d'indipendenza è confermata dal fatto che il Consiglio adotta a maggioranza la maggior parte delle proprie deliberazioni; il voto dei rappresentanti degli Stati membri è perciò privo di autonoma rilevanza e costituisce solo un elemento della volontà collegiale del Consiglio.

Il Governo italiano ritiene perciò che gli Stati membri abbiano la facoltà d'impugnare gli atti del Consiglio indipendentemente dal loro voto.

A suo avviso, il principio della certezza del diritto, fatto valere dal Consiglio, esige che sia certo il contenuto della norma, che il metodo per l'interpretazione di quest'ultima non consenta arbitri e che la norma venga dettata prima del realizzarsi della relativa fattispecie; ma tale principio è estraneo al problema in esame.

Secondo il Governo italiano, non gli si può far carico di «venire contra factum suum»: il voto, in seno al Consiglio, del rappresentante di uno Stato membro non è a questo riferibile, perchè «espresso non come organo di tale Stato, ma come elemento di un organo ... della Comu-

nità»; di conseguenza, il provvedimento votato è stato voluto dal Consiglio, non già dallo Stato membro; questo, pertanto, è abilitato ad impugnarlo, come atto proveniente da un terzo, non già da sé medesimo.

A sostegno delle considerazioni sopra riportate, il Governo italiano cita, fra l'altro, autori italiani e tedeschi. Nello stesso contesto esso fa valere, infine, che gli Stati membri non sono soggetti, nell'ambito dell'art. 173, 1° comma, del Trattato, ad alcuna particolare condizione, in ispecie per quanto riguarda l'interesse ad agire.

B — Nel merito

1. Osservazioni preliminari relative ai rapporti fra il costo della materia prima granoturco e il costo della materia prima patate

a) Il *Governo italiano* esamina anzitutto in una premessa descrittiva della situazione sulla quale hanno influito i regolamenti impugnati, le vicende del regime relativo alle restituzioni alla produzione di amido e di fecola.

In proposito, esso ha prodotto in causa un documento di lavoro della Commissione, contenente fra l'altro i seguenti dati:

(migliaia di tonnellate)

Produzione						
	1967	1968	1973	1974	1975	1976
Amido	1 195	1 303	1 952	2 070	1 993	2 201
Fecola	509	493	776	929	698	507

(Unità di conto/tonnellata)

Campagna	1967/68	1968/69	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79
Prezzo medio entrata mais	91,63	95,94	104,33	115,26	130,98	142,79	149,91	152,15
Prezzi minimi patata	81,80	81,80	81,80	104,50	162,00	172,00	175,00	178,50
Ricavo coltivatore:								
— Mais	147,52	154,46	167,97	185,56	210,87	229,89	241,35	244,96
— Patata	119,84	126,78	140,29	142,33	178,10	194,54	202,37	205,87
Restituzione alla produzione:								
— Mais	23,63	27,94	36,33	23,50	10,00	14,00	17,00	17,00
— Fecola	38,04	44,98	58,49	37,83	16,10	22,54	27,37	27,37
Costi industriali:								
— Industria amido	109,48	109,48	109,48	147,73	194,77	207,35	213,90	217,59
— «Delta effettivo»	27,68	27,68	27,68	43,23	32,77	35,35	38,90	39,05

Relativamente alle suddette cifre esso osserva che la situazione di approssimato equilibrio in cui progredivano la produzione e il commercio della fecola e la produzione e il commercio dell'amido di granoturco, dalla stagione 1967/1968 alla stagione 1973/1974, si trovava ad essere improvvisamente alterata in vista della stagione 1974/1975: da un lato, veniva diminuita la restituzione alla produzione dell'amido; dall'altro, il calcolo dei ricavi dei sottoprodotti dell'amido veniva effettuato su nuove basi, col risultato di un notevole aumento del «delta effettivo».

Secondo il Governo italiano, tale variazione non trovava alcuna giustificazione nell'andamento dei ricavi e soprattutto dei costi dei detti sottoprodotti, e di conseguenza determinava un aumento del 20 % circa della produzione di fecola, mentre, nello stesso anno, l'amido destinato ad usi industriali poteva progredire soltanto del 6 % circa.

Il Governo italiano ricorda poi che, per la stagione 1975/1976, il Consiglio, senza basarsi su alcun accertamento economico-tecnico, riduceva la predetta differenza dei ricavi dei sottoprodotti scendendo da 43 e 32, e che, nel contempo, il prezzo minimo della patata veniva aumentato da 104,50 a 162 u.c. A suo avviso, il risultato di tale irregolare movimento al rialzo e al ribasso, al quale facevano poi riscontro un nuovo aumento della differenza della valutazione dei ricavi dei sottoprodotti (da 32,77 a 35,35 u.c.) e un ulteriore aumento del ricavo del coltivatore di patate (da 173 a 194 u.c.) era una caduta della produzione di fecola (da 929 a 698 mila tonnellate), che erroneamente si potrebbe ascrivere alla maggior concorrenza svolta dall'industria dell'amido, in quanto, nello stesso periodo, la produzione di amidi per usi industriali (50 % della produzione totale) diminuiva anch'essa. Secondo il Governo italiano, la vera ragione del fenomeno suddetto si riscontra nell'andamento negativo delle industrie utilizzatrici degli amidi e delle fecole, tenendo conto della misura in cui può variare la quota industriale degli amidi. Poiché, in quegli anni, l'andamento dei prezzi dei prodotti agricolo-alimentari continuava a seguire un movimento ascensionale, si constatava, secondo il Governo italiano, un trasferimento dell'utilizzazione delle patate verso l'alimentazione umana e zootecnica.

Il Governo italiano sostiene poi che, a partire dalla stagione 1974/1975, mentre i prezzi del granoturco continuavano ad aumentare di anno in anno, le restituzioni per gli amidi cominciavano a decrescere, con conseguente aumento dei costi per l'industria amidiera in misura maggiore che non per quella della fecola.

(Unità di conto/tonnellata)

	Costo di approvvigionamento		Ricavo coltivatore di patate
	amido	fecola	
1973/74	109,48	81,80	140,29
1977/78	213,90	175,00	202,34
	104,42	93,20	62,05

Il Governo italiano aggiunge che una parte dell'onere imposto all'industria amidiera non è andata a beneficio né del produttore di patate né dell'industria fecoliera, e costituisce, quindi, un'entrata per le finanze comunitarie, una specie di imposta occulta sulla fabbricazione dell'amido. Esso sottolinea che, nello stesso periodo, il «delta effettivo» è passato da 27,68 a 38,90 u.c.

In tale contesto, esso rileva infine che sulla situazione amidiera e fecoliera sono intervenuti pesantemente i regolamenti impugnati, in particolare in quanto istituivano, per la fecola, un premio del quale non è previsto il trasferimento a favore del coltivatore di patate.

b) Il *Consiglio* osserva che, se è vero che i prezzi di vendita del prodotto finito erano vicini per la fecola e per l'amido e che i costi industriali di trasformazione erano anch'essi molto vicini per l'uno e l'altro prodotto, il costo della materia prima era invece minore per la fecola che per l'amido, mentre i proventi della vendita dei sottoprodotti erano molto più remunerativi per l'amido che per la fecola.

Esso soggiunge che, quando i prezzi, dal 1974 al 1976, sono raddoppiati a causa dell'inflazione dovuta alla crisi del petrolio, il sistema si è rivelato inadeguato, specialmente perché risultavano divergenti i prezzi dei sottoprodotti. Ciò provocava una crisi nel settore della fecola, donde l'istituzione, da parte del Consiglio, del premio di 10 u.c. alla produzione di fecola.

Il Consiglio spiega che il «delta effettivo», rimasto immutato dal 1967 al 1974, a tale momento è «scoppiato», in ragione dell'aumento dei prezzi mondiali dei cereali, dell'aumento di tutti i prezzi a tale epoca, della minor concorrenza fatta all'amido dai prodotti di sostituzione d'origine petrolchimica e, più in generale, del profondo mutamento delle condizioni economiche. Esso fa rilevare che, dal 1974 al 1978, il prezzo minimo che deve essere pagato al produttore di patate (per una tonnellata di fecola) ha subito un aumento del 118 %, mentre, nello stesso periodo, il prezzo d'approvvigionamento del granoturco è aumento solo del 99 %.

Esso mette inoltre in evidenza che, nel periodo 1967-1976, la produzione di amido di granoturco è aumentata, mentre quella di fecola è rimasta stagnante.

Il Consiglio ricorda poi taluni oneri e condizionamenti propri della fecola: oltre ad essere tenuto a pagare il prezzo minimo, il fabbricante di fecola è in genere legato da contratti d'acquisto conclusi prima del raccolto e persino da contratti a lungo termine; data la breve durata della campagna di produzione, gli impianti devono essere ammortizzati in minor tempo che nell'industria dell'amido, senza contare gli oneri di immagazzinamento del prodotto ottenuto; l'industria fecoliera è considerata molto inquinante e le sono stati imposti importanti lavori ecologici. Secondo il Consiglio, il disagio dell'industria della fecola si è manifestato tanto nella chiusura di varie imprese fecoliere, quanto in un crescente deficit di altre.

Il Consiglio indica di essersi basato sui seguenti conteggi, in cui sono sottolineate le cifre contestate dal ricorrente:

(Unità di conto/tonnellata)

	Amido		Fecola	
	1967	1978	1967	1978
Costo materie prime	109,48	217,62	81,80	178,50
Costo di trasformazione	+ 39,00	+ 49,00	+ 40,00	+ 51,00
	148,48	266,62	121,80	229,50
Valore sottoprodotti	— 40,00	— 79,16	— 5,00	— 22,30
Costo di 1 tonnellata di prodotto finito	108,48	187,46	116,80	207,20

Per giustificare l'istituzione del premio di cui è causa, il Consiglio osserva che, nel 1978, il valore dei sottoprodotti è fortemente aumentato, procurando un vantaggio supplementare al trasformatore di amido, ma non al coltivatore di granoturco; poiché il sistema risultava, così, squilibrato a profitto dell'amido, era stato necessario riequilibrarlo a profitto della fecola, ma il beneficio di questo aumento del costo dei sottoprodotti del granoturco e dell'amido non toccava al produttore di patate; era infatti normale che fosse il fecoliere a beneficiare del versamento del premio.

Il Consiglio sottolinea che le censure formulate dal Governo italiano non riguardano solo il premio, bensì l'insieme del sistema, che è frutto della valutazione di una situazione economica complessa, e ricorda che la Corte, in una giurisprudenza costante, ha affermato che la valutazione di una situazione siffatta implica, per le istituzioni comunitarie un ampliamento del loro margine de discrezionalità.

c) Il *Governo italiano* replica che le cifre prodotte dal Consiglio devono essere corrette nei seguenti termini (le cifre contestate dal convenuto sono sottolineate):

(Unità di conto/tonnellata)

	Amido		Fecola	
	1967	1978	1967	1978
Costo materie prime	109,48	217,59	81,80	178,50
Costo di trasformazione	+ 58,40	+ 77,00	+ 46,30	+ 51,00
	167,88	294,59	128,10	229,50
Valore sottoprodotti	— 40,00	— 79,16	— 5,00	— 22,30
Costo di 1 tonnellata di prodotto finito	127,88	215,43	123,10	207,20

Per il calcolo del costo di trasformazione relativo al 1978, il Governo italiano assume come base di partenza quello dell'industria amidiera italiana, pari a 86,10 u.c. Esso sostiene che l'efficienza delle imprese amidiere italiane non è inferiore a quella delle imprese degli altri paesi e che il movimento al rialzo dei fattori produttivi deve stimarsi equivalente a quello esistente negli altri paesi interessati. In conclusione, esso considera che i costi dell'amideria europea debbano, a ti-

tolo indicativo, essere stimati pari, in media, a 77 u.c.

I dati così calcolati mostrano, secondo il Governo italiano, che la concessione, nel 1978, di un premio di 10 u.c. alla fabbricazione di fecola finirebbe col rendere la produzione dell'amido di granoturco più onerosa di quella della fecola di ben 18,23 u.c. (215,43 — 207,20 + 10 = 18,23), al netto dei sottoprodotti.

Il Governo italiano fa valere che, a parte la cessazione di attività avvenuta tanto per certe amiderie, quanto per piccole fecolerie, la fecoleria ha subito di recente la crisi di una grossa industria operante in Olanda, la KSH, le cui difficoltà sono dovute a ragioni riguardanti l'amideria, non già la fecoleria.

Secondo il Governo italiano, fino al 1974 la fecoleria ha realizzato tassi di sviluppo annui superiori a quelli dell'amideria; quell'anno, lo sviluppo si è arrestato, scendendo da 929 000 tonnellate di produzione a 507 000 nel 1976, per due ordini di motivi: la siccità e il fatto che ai coltivatori di patate appariva di gran lunga più remunerativo destinare le patate all'alimentazione umana e a quella del bestiame piuttosto che alla fecola. Secondo il Governo italiano, la produzione di fecola è risalita, nel 1977, a 780 000 tonnellate e, per la stagione 1978/1979, si stima ch'essa raggiungerà, e probabilmente supererà, le 840 000 tonnellate. L'amideria non ha aumentato la propria produzione durante gli anni 1974-1976.

d) Il *Consiglio* ha allegato alla controreplica uno studio globale dei dati economici relativi ai costi di produzione dei prodotti di cui trattasi, studio effettuato dall'Istituto di economia agraria dell'Università di Göttingen, in cui si conclude che, nelle circostanze esistenti per la stagione 1978/1979 e tenuto conto dei costi delle due materie prime, dei rispettivi costi di trasformazione e, infine, del ricavo dei rispettivi sottoprodotti, il processo di fabbricazione dell'amido è meno oneroso di quello di produzione della fecola. Secondo questa perizia, la differenza sarebbe di 12,66 u.c. la tonnellata.

2. Motivazione dei regolamenti in questione

a) Il *Governo italiano* ricorda, quanto all'ultimo «considerando» del regolamento n. 1125/78, che l'istituzione del premio è motivata con le difficoltà in cui si dibatterebbe l'industria fecoliera; ma l'esistenza di tali difficoltà non è punto motivata.

Esso osserva inoltre che vi è contraddizione fra il secondo e l'ultimo punto del preambolo del regolamento n. 1125/78, in quanto nel primo si richiama la giurisprudenza in cui la Corte ha dichiarato vietato il privilegiare un prodotto rispetto ad un altro prodotto concorrente, mentre nel secondo si afferma che è necessario concedere un premio alla fecola a danno dell'amido.

L'ultima censura formulata dal Governo italiano in merito alla motivazione degli atti impugnati riguarda il terzo punto del preambolo del regolamento n. 1127/78. Secondo il ricorrente, dovrebbe essere motivata l'asserzione secondo cui l'indu-

stria dell'amido, grazie ai sottoprodotti, fruirebbe di «maggiori vantaggi».

b) Il *Consiglio* sostiene che, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, poiché i regolamenti in questione fanno parte di una complessa disciplina, il mezzo relativo al difetto di motivazione deve essere esaminato non solo in base alla motivazione dei regolamenti impugnati, ma in base altresì alla motivazione dei regolamenti che da questi sono stati modificati. Esso ricorda inoltre che la Corte ha ritenuto soddisfatte le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato qualora i motivi chiariscano l'essenziale delle disposizioni adottate.

Il Consiglio sottolinea che gli oneri a cui si fa cenno nell'ultimo punto del preambolo del regolamento n. 1125/78 sono le difficoltà inerenti alla fecoleria. Avendo giustificato fin dall'inizio un trattamento diverso della fecola rispetto all'amido, queste difficoltà non richiedono, secondo il Consiglio, una motivazione circostanziata, dato che la situazione è rimasta immutata. D'altra parte, c'è un altro elemento che non esige una motivazione circostanziata, e cioè la concorrenza dei surrogati di origine chimica. Il Consiglio aggiunge che un terzo elemento, nuovo, e cioè il vantaggio concorrenziale che l'amido trae dal valore dei suoi sottoprodotti, è stato preso dettagliatamente in considerazione al terzo punto del preambolo del regolamento n. 1127/78.

Il Consiglio osserva inoltre che è difficile mettere in contraddizione il secondo e l'ultimo punto del preambolo del regolamento n. 1125/78, in quanto essi si riferiscono a due disposizioni distinte. A suo avviso, l'ultimo «considerando» e l'art. 2 di questo regolamento non sono in contraddizione con la giurisprudenza della Corte richiamata nel secondo «considerando»: tale giurisprudenza procedeva dalla constatazione che vi era parità di trattamento fra i prodotti considerati; ora, l'amido e la fecola sono stati trattati fin dall'inizio in modo diverso per pervenire ad un rapporto equilibrato.

Le argomentazioni svolte dal ricorrente quanto al terzo punto della motivazione del regolamento n. 1127/78 vanno, secondo il Consiglio, oltre quanto è richiesto in materia di atto normativo. Il Consiglio rileva inoltre che, facendo riferimento al fatto che l'equilibrio fra i due prodotti in questione è stato alterato a causa dell'accresciuto valore dei sottoprodotti dell'amido, detto punto della motivazione del regolamento implica che altri fattori non hanno subito profondi cambiamenti nel loro rapporto. Il Consiglio ricorda che è stato indicato il mezzo per porre rimedio a tale situazione di rottura dell'equilibrio, vale a dire il premio. Gli sembra quindi incontestabile che la motivazione spieghi l'essenziale del provvedimento adottato. La questione del se il crescente vantaggio dell'amido di granoturco esistesse realmente rientra, secondo il Consiglio, in una valutazione di merito.

c) Il *Governo italiano* replica, quanto alle pretese difficoltà della fecoleria, che gli elementi indicati dal Consiglio non sono menzionati nel regolamento e che le allegazioni della difesa in giudizio non possono sopperire alla lacuna del provvedimento impugnato. Sarebbe, d'altronde, necessaria una nuova motivazione per

giustificare una misura adottata per la prima volta.

Secondo il Governo italiano, non è possibile ovviare alla carente motivazione del regolamento n. 1125/78 utilizzando quella del regolamento n. 1127/78, perché anche questa è, a sua volta, carente; d'altra parte, la motivazione del regolamento n. 1127/78 riguarda la misura del premio, mentre quella del regolamento n. 1125/78 riguarda l'opportunità del premio stesso; il regolamento n. 1127/78 nulla dice circa tale opportunità, che esso pressuppone già dimostrata.

Il Governo italiano ammette che il secondo e il sesto punto del preambolo del regolamento n. 1125/78 si riferiscono a prodotti diversi, ma sostiene che ciò non toglie che il principio affermato dalla Corte per il quellmehl sia in contraddizione con quello affermato per i prodotti amilacei.

3. Pretesa violazione del combinato disposto dell'art. 40, n. 3, 1° comma, e dell'art. 39 del Trattato

a) Il *Governo italiano* sostiene che, se due prodotti diversi sono atti ad un determinato uso, ma l'uno è per natura più caro dell'altro sarebbe in contrasto con l'obbligo di incrementare la produttività dell'agricoltura, contemplato dall'art. 39, n. 1, del Trattato, il livellare artificialmente i costi mediante aiuti.

b) Il *Consiglio* rileva che, in quanto il Governo italiano critica i provvedimenti in questione per il fatto di non perseguire correttamente gli obiettivi dell'art. 39, il mezzo si identifica in sostanza con quelli specifici di violazione del divieto di discriminazione e violazione del principio di proporzionalità.

4. Pretesa violazione del divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato

a) Il *Governo italiano* fa valere, quanto al regolamento n. 1125/78, che il premio altera improvvisamente i rapporti tradizionali tra i due settori industriali in questione, per favorirne uno a danno dell'altro, e introduce così una discriminazione.

Quanto al regolamento n. 1127/78, il suddetto Governo sostiene che la disciplina in vigore prima dell'istituzione del premio controverso, benché non permettesse una concorrenza equilibrata, era tollerabile in quanto consentiva la sopravvivenza delle industrie interessate. Ma quando l'intervento arriva al punto, come col premio in parola, di rendere agonizzante o costringere a morire il processo produttivo, esso si qualifica secondo il Governo italiano, senz'altro come discriminatorio e invalidante il provvedimento che lo ha realizzato.

b) Il *Consiglio* ribatte che il suddetto mezzo presuppone che siano state trattate in modo diverso due situazioni identiche o che siano state trattate in modo identico due situazioni differenti. Ora, a suo avviso, nella fattispecie si è di fronte a due situazioni differenti che sono state trattate in modo diverso, e ciò per mantenere fra prodotti distinti un rapporto equilibrato.

c) Il *Governo italiano* replica che la nozione di comparabilità delle situazioni non va confusa con l'assoluta identità delle medesime. A suo avviso, amidi e fecole sono pienamente comparabili: la fecola può servire anch'essa a tutti gli usi cui è destinato l'amido; d'altra parte, la normativa comunitaria presuppone che si tratti di prodotti concorrenti.

Secondo il Governo italiano, non esistono ragioni obiettive idonee a giustificare la discriminazione. A suo avviso, in tale contesto non si poteva invocare l'aumento del valore dei sottoprodotti dell'amido: dal 1977 al 1978, tale aumento non si è verificato; negli anni precedenti, quando il fenomeno era reale, ad ogni aumento il Consiglio rispondeva aggravando il «delta effettivo». Per giustificare una misura radicalmente diversa, e in aggiunta all'aumento del «delta effettivo», ci sarebbe voluta una causa diversa dal preteso aumento del valore dei sottoprodotti dell'amido, cui si era già rimediato.

d) Il *Consiglio* indica, nella controreplica, le seguenti ragioni obiettive che giustificherebbero la differenza di trattamento per i due prodotti in questione: diverso valore dei sottoprodotti; situazioni diverse per quanto riguarda l'approvvigionamento delle materie prime e lo smercio del prodotto finito; condizioni diverse di produzione, determinate non soltanto da motivi tecnici, ma anche dalle legislazioni vigenti in materia ambientale. Secondo il Consiglio, in proposito non si può obiettare che una misura radicalmente diversa da quella che era stata sinora adottata e in rapporto di cumulo con quest'ultima esiga la sussistenza «di una causa diversa»; il Consiglio è libero di scegliere le misure che ritiene più appropriate per conseguire gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato; la semplice constatazione che le misure sinora adottate non hanno permesso di conseguire tali obiettivi giustifica il ricorso a nuove misure; il carattere discriminatorio di un dato provvedimento dev'essere determinato unicamente in base alle circostanze obiettive che lo giustificano ed agli scopi perseguiti.

e) La *Commissione* prende posizione su questo mezzo, nonché sulla pretesa violazione del principio di proporzionalità. Per gli altri mezzi, essa fa rinvio al controricorso presentato dal Consiglio.

Secondo la Commissione, la precarietà della situazione economica della fecola rispetto a quella dell'amido è messa in evidenza dai seguenti elementi: è aumentato il valore dei sottoprodotti dell'amido, i cui sbocchi industriali sono numerosi; hanno invece valore molto scarso i prodotti derivati dalla fecola, che sono impiegati soprattutto per l'alimentazione degli animali o come fertilizzanti; l'80 % circa della produzione di fecola è destinata al settore tecnico-industriale, il che la rende particolarmente vulnerabile nei confronti dei prodotti sintetici; quanto all'amido, la percentuale corrispondente ammonta al 40 % circa, mentre il 60 % va verso i settori alimentari dove la concorrenza dei prodotti chimici è nulla; a differenza dell'industria dell'amido di granoturco, l'industria della fecola è attiva solo tre mesi l'anno ed è costretta, in genere, a concludere tutti i suoi contratti

con i produttori prima che abbia inizio la lavorazione; a differenza dell'industria dell'amido, quella della fecola dipende interamente dalle risorse comunitarie per le sue materie prime; essa risente, inoltre, di gravi problemi di effluenti.

Il consentire ai prodotti naturali di competere con quelli chimici e, nel contempo, il garantire l'equilibrio nell'ambito della prima categoria costituiscono obiettivi che, secondo la Commissione, rientrano nella sfera dell'art. 39 del Trattato. Non vi è discriminazione, sempre ad avviso della Commissione, allorché si concede un aiuto ad un prodotto che si trova in gravi difficoltà nei confronti della concorrenza e la cui funzione di garantire sbocchi ai prodotti agricoli «sensibili» deve essere preservata.

La Commissione aggiunge che, grazie soprattutto all'aumento del valore dei sottoprodotti dell'amido, la restituzione alla produzione non è più in grado di assolvere da sola la sua funzione; è per questo che si era indotti a concedere ai produttori di fecola un premio, col quale si è per l'appunto cercato di riequilibrare due situazioni dissimili.

5. Preteso sviamento di potere

a) Il *Governo italiano* sistiene, nell'ambito di questo mezzo, che concedendo il premio in questione si è utilizzata la politica agricola per fare una politica industriale.

A suo avviso, non si può dire che il premio costituisca un mezzo per aiutare il coltivatore di patate; o la crisi dell'industria della fecola dipende da mancanza di materia prima, e allora la misura adottata contrasta col principio di proporzionalità, in quanto essa eccede il fine perseguito, ovvero la crisi dipende da ragioni intrinseche alla fecoleria, e allora il divieto di discriminazione imponeva che il provvedimento non si risolvesse in una minaccia per l'industria amidiera.

b) Il *Consiglio* sostiene che le industrie di cui trattasi rientrano nel contesto agricolo.

c) Il *Governo italiano* replica ammettendo che le industrie in questione rientrano nel settore agricolo e sostenendo che, se non è consentito, in assenza di specifiche ragioni obiettive, livellare artificialmente i costi dei due prodotti concorrenti, la concessione dell'aiuto ad uno solo di essi non solo viola l'art. 39 del Trattato, ma inoltre — in quanto volta non già ad ovviare alla crisi verificatasi nel campo dei prodotti agricoli di base, bensì ad esaltare la redditività della relativa industria di trasformazione — integra il vizio di sviamento di potere.

d) Il *Consiglio* osserva, nella controreplica, che la suddetta affermazione del ricorrente è tale da creare una certa confusione nell'esposizione dei motivi di ricorso: se si ammette che le industrie di trasformazione di cui trattasi rientrano nel settore agricolo, il Consiglio non vede quali altre contestazioni potrebbero essergli mosse, se non quelle relative alla violazione del Trattato e alla violazione delle forme sostanziali.

6. Preteso errore manifesto nella valutazione dei sottoprodotti

a) Il *Governo italiano* sostiene, facendo rinvio alle cifre sopra riportate al punto 1, a), che la caduta della produzione fecoliera registrata dal 1974 in poi è dipesa dai cattivi raccolti di patate in Europa e dal fatto che grandi quantitativi di patate abitualmente destinati alle fecolerie sono stati distratti verso altri usi per ragioni di convenienza di prezzi.

Lo stesso Governo aggiunge che la produzione di amido ha continuato ad aumentare regolarmente di anno in anno, a prescindere dalla perdita di mercato subita tanto dagli amidi quanto dalle fecole. Se fosse esatta la tesi secondo cui l'industria fecoliera sarebbe svantaggiata rispetto a quella amidiera, la perdita registrata dalle fecole avrebbe dovuto risolversi in un vantaggio per gli amidi, il che, secondo il Governo italiano, è smentito dai dati statistici.

Il Governo ricorrente rileva, infine, che il valore dei sottoprodotti sul quale si basa il regolamento n. 1127/78 è stato calcolato senza tener conto dei costi che l'industria ha dovuto affrontare per produrlo.

b) Secondo il *Consiglio,* dalle cifre riportate al punto 1, a), risulta che l'amido ha resistito meglio della fecola alle conseguenze della crisi economica generale, anche se si tiene conto dei cattivi raccolti delle patate nel corso degli ultimi anni, il che già dimostra che il processo di produzione più ricco (dell'amido di granoturco) consentirebbe in ampia misura al relativo produttore di eliminare dal mercato il fecoliere. Questa conclusione sarebbe confermata dalla recente chiusura di talune fecolerie, nonché dalla circostanza che i fecolieri lavorano in perdita o senza alcun profitto. Il Consiglio ricorda, in tale contesto, che il premio controverso è previsto unicamente per la stagione 1978/1979. Quanto alle cifre relative al valore dei sottoprodotti, il Consiglio rileva ch'esse partono evidentemente dalla constatazione implicita che i costi di trasformazione per i due prodotti considerati e per i loro sottoprodotti si situano ad un livello più o meno uguale.

Il Consiglio conclude che la misura contestata non supera manifestamente i limiti del margine di discrezionalità di cui esso dispone in proposito, né appare fondata su una valutazione manifestamente erronea della situazione di fatto.

c) Il *Governo italiano* replica che non si tratta, nella fattispecie, di limiti del potere discrezionale, bensì di esercizio di tale potere in base ad un manifesto errore di fatto.

7. Pretesa violazione, insita nel regolamento n. 1127/78, del principio di proporzionalità

a) Il *Governo italiano* sottolinea, nell'ambito di questo mezzo, che il fine del regolamento in questione era costituito dall'aiuto al produttore di patate. A suo avviso, per conseguire tale fine non era punto necessario alterare l'equilibrio fra l'industria fecoliera e quella amidiera. Il coltivatore di patate poteva essere agevolato con l'aumento del prezzo minimo della patata, con l'aumento della restitu-

zione alla produzione o con la concessione di una sovvenzione.

Il Governo italiano aggiunge, richiamando le proprie considerazioni riportate sopra, al punto 1, a), che dell'onere imposto all'industria amidiera nell'ultimo quadriennio una parte è andata alla Comunità. A suo avviso, tale quota costituisce un'entrata impositiva occulta a favore della Comunità, sicché già il sistema precedente al regolamento contestato era in contrasto col principio di proporzionalità.

b) Il *Consiglio* obietta che, se si sostiene, com'è giusto, che il premio assicura precisamente l'equilibrio fra l'amido di granoturco e la fecola, il mezzo dedotto dal Governo italiano cade già con questa premessa. Secondo il Consiglio, se si ammette inoltre che l'obiettivo è di assicurare uno sbocco importante per talune categorie di produttori agricoli cui si vuole contemporaneamente garantire un reddito equo, le soluzioni raccomandate dal Governo italiano non possono essere prese in considerazione.

In effetti, concedere una restituzione più rilevante per la fecola, con analogo aumento della restituzione per l'amido, non cambierebbe per nulla la posizione concorrenziale dei due prodotti fra di loro; concedere un premio ai soli produttori di patate non risolverebbe le difficoltà finanziarie cui debbono far fronte i fecolieri, né ridurrebbe lo svantaggio in cui questi si trovano rispetto agli amidieri a causa delle minori entrate relative ai sottoprodotti.

c) Il *Governo italiano* replica che affermare come fa il Consiglio, che il premio assicura l'equilibrio tra l'amido di granoturco e la fecola non significa che il mezzo adottato sia proporzionale al fine. D'altra parte, tale allegazione sarebbe smentita dagli argomenti prospettati dallo stesso Governo e dai quali risulta che il premio ha determinato un artificioso inasprimento dei costi di produzione dell'amideria al di là di quelli sostenuti dalla fecoleria.

Dire che aumentare la restituzione non cambierebbe la rispettiva posizione concorrenziale dei prodotti di cui trattasi significa, secondo il Governo italiano, dimenticare che da un aumento della restituzione deriva un aumento della sovvenzione a favore del produttore di patate. Dire che un premio connesso a quest'ultimo non risolverebbe le difficoltà della fecoleria significa dimenticare che il fine rispetto al quale va giudicata la proporzionalità del mezzo adottato è costituito dall'aiuto al coltivatore di patate. Infine, dire che le misure suggerite dal Governo italiano non porrebbero rimedio alle minori entrate dell'industria fecoliera quanto ai sottoprodotti significa dimenticare che il relativo svantaggio, com'è stato dimostrato dal Governo italiano, non esiste.

d) Il *Consiglio* osserva, nella controreplica, che poiché la ripartizione degli oneri non è discriminatoria, uno degli elementi che caratterizzano la violazione del principio di proporzionalità non si presenta nella fattispecie. Inoltre, gli argomenti addotti nel controricorso del Consiglio sono atti a dimostrare che l'i-

stituzione del premio a favore dell'industria fecoliera era l'unica misura adeguata per raggiungere l'obiettivo perseguito. Manca quindi un secondo elemento che caratterizza, secondo la giurisprudenza della Corte, la violazione del suddetto principio.

Quanto alla pretesa «imposta occulta» che graverebbe sulla produzione di amido a causa dell'aumento del relativo prezzo d'approvvigionamento, il Consiglio fa valere che dalle proprie considerazioni risulta che il prezzo di approvvigionamento della fecola ha avuto un aumento superiore, in percentuale, a quello dell'amido. Per il Consiglio è comunque arduo ammettere che l'effetto dell'aumento del prezzo di approvvigionamento dell'amido, in seguito alle modifiche dei prezzi dei prodotti agricoli, possa essere considerato come una «imposta occulta».

e) La *Commissione* ribadisce che la misura controversa è irrinunciabile, nel contesto da essa descritto (punto 4 e), se si vogliono conservare sbocchi vitali per la produzione comunitaria di patate: la concessione di una restituzione maggiore per la fecola, con analogo aumento per l'amido di granoturco, lascerebbe la situazione invariata, senza contare che la restituzione va versata ai produttori di patate; concedere un premio direttamente a questi ultimi non risolverebbe le difficoltà dei fecolieri. Secondo la Commissione, il premio ai fecolieri non è in grado di danneggiare i produttori di amido, la cui situazione appare abbastanza favorevole per non risentire degli effetti d'un premio che resta pur sempre di importo limitato e copre solo parzialmente il margine negativo che una tonnellata di fecola deve sopportare rispetto ad una corrispondente quantità di amido (± 20 u.c./t). La Commissione ricorda infine che il premio è previsto solo per l'annata in corso.

Essa osserva, per quanto riguarda i costi di produzione, che anche ammettendo che le cifre indicate dal Governo italiano siano fondate, non è verosimile che l'aumento tocchi esclusivamente l'amido e non anche, proporzionalmente, la fecola. A suo avviso, una volta ammesso questo, cade fatalmente tutta l'argomentazione costruita dal Governo italiano.

La Commissione conclude che l'istituzione di un premio a favore dei produttori di fecola non viola il principio di proporzionalità. Essa aggiunge che i dati economici in cifre sui quali si basa la propria tesi sono stati a suo tempo sottoposti alla valutazione degli Stati membri in seno al Consiglio e non sono stati contestati da alcuna delegazione, neppure da quella italiana, il che costituisce un'ulteriore prova della loro esattezza.

8. a) Il *Governo italiano* conclude, nella replica, che la tassa sulla produzione di isoglucosio (cui si riferiscono le sentenze della Corte 25 ottobre 1978 nella causa 125/75, Koninklijke Scholten-Honig c/ Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, e nelle cause riunite 103 e 145/77, Royal Scholten-Honig e Tunnel Refineries Ltd. c/ Intervention Board for agricultural produce; Racc. pagg. 1991 e 2037) e il maggior costo della produzione amidiera sono strettamente assimilabili.

b) Il *Consiglio*, nella controreplica, osserva in proposito ch'esso ritiene inammissibile invocare i principi che la Corte

ha fissato in relazione ad una tassa sulla produzione espressamente istituita come tale, in modo da ottenere l'estensione di tale giurisprudenza ad una situazione economica completamente diversa, caratterizzata da una differenza dei prezzi di approvvigionamento risultante dalle decisioni del Consiglio in materia di fissazione dei prezzi agricoli.

IV — La fase orale del procedimento

1. All'udienza del 15 maggio 1979 hanno svolto osservazioni orali il Governo italiano (rappresentato dall'avvocato dello Stato M. Cevaro), il Consiglio (rappresentato dal sig. D. Vignes, assistito dal sig. A. Sacchettini) e la Commissione (rappresentata dal sig. C. Maestripieri).

2. La Corte aveva chiesto alle parti di esprimere, in udienza, la loro opinione sul problema del se, ed eventualmente in qual misura, si dovesse prevedere l'applicazione dell'art. 174, 2° comma, del Trattato nell'ipotesi in cui la Corte desse seguito alla domanda principale del Governo italiano.

Il *Governo italiano* ha risposto che nulla impedisce che le somme relative ai pagamenti effettuati vengano restituite. Il principio «factum infectum fieri nequit» non può, a suo avviso, essere utilmente richiamato, e ciò per tre ragioni:

— non è passato neanche un anno da quando sono iniziati i pagamenti del premio, sicché non può parlarsi di situazioni patrimoniali acquisite o consolidate;

— dal punto di vista soggettivo, le persone che hanno riscosso il premio sapevano bene che erano stati impugnati i regolamenti che ne costituivano il titolo e che, quindi, esse avrebbero potuto trovarsi esposte all'eventualità di restituire le somme percepite;

— tale ripetizione di indebito potrebbe avvenire agevolmente mediante compensazione del debito dell'industriale fecoliero col credito da lui vantato a titolo di restituzione alla produzione della fecola, nella prossima stagione.

Il *Consiglio* ha osservato in proposito che, se la Corte dovesse, senza ulteriori precisazioni, annullare il regolamento n. 1125/78, i fecolieri dovrebbero rimborsare il premio, nel qual caso si dovrebbe tener conto dei loro diritti quesiti. Ma, secondo il convenuto, sarebbe allora necessaria una decisione del Consiglio, per consentire la ripetizione delle somme in questione. Qualora la Corte si limitasse a dichiarare che, dalla data della sentenza, il premio non dovrà più essere versato, si potrebbe prendere in considerazione, secondo il Consiglio, il fatto che i fabbricanti di amido, in seguito alla sentenza, ricevano un indennizzo per essere stati discriminati, con la riserva, tuttavia, che la Corte ammetta il principio che gli stessi amidieri possano far valere l'art. 215 del Trattato, in particolare per quanto riguarda l'esistenza di un danno.

La *Commissione* sostiene che sarebbe in contrasto col principio del legittimo affidamento il costringere i fecolieri a rimborsare il premio.

3. Il *Governo italiano* ha inoltre osservato che lo studio effettuato, a richiesta

del Consiglio, dall'Istituto di economia agraria dell'Università di Göttingen non permette di risolvere i problemi sollevati nella presente causa. A suo avviso, la Corte dovrebbe disporre un'altra perizia.

Il *Consiglio* ha dichiarato di non ritenere necessaria un'ulteriore perizia.

4. L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 13 giugno 1979.

In diritto

1 Con ricorso ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE, depositato il 31 luglio 1978 e diretto contro il Consiglio delle Comunità europee, il Governo della Repubblica italiana ha chiesto l'annullamento delle disposizioni relative al versamento di un premio ai produttori di fecola di patate, contenute nei regolamenti del Consiglio 22 maggio 1978, n. 1125, che modifica il regolamento n. 2727/75 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, e 22 maggio 1978, n. 1127, che modifica il regolamento n. 2742/75 relativo alle restituzioni alla produzione nei settori dei cereali e del riso (GU n. L 142, pagg. 21 e 24).

2 Il Consiglio, convenuto, sostenuto dalla Commissione, interveniente, ha chiesto che il ricorso venga respinto.

3 Il regolamento n. 1125/78, dopo aver ricordato, all'ultimo punto del preambolo, «le difficoltà in cui si trova l'industria della fecola di patate», le quali avrebbero potuto «alterare l'equilibrio fra l'industria degli amidi e quella della fecole», disponeva, all'art. 2, l'inserimento nel regolamento di base per il settore dei cereali (n. 2727/75) di una norma che consentiva l'istituzione di un premio a favore dei produttori di fecola di patate. Dando attuazione a questa norma, il regolamento n. 1127/78 autorizzava, all'art. 3, gli Stati membri a versare ai produttori di fecola di patate un premio di 10 unità di conto per tonnellata di fecola.

4 Le disposizioni controverse s'inseriscono nell'ambito della disciplina comunitaria relativa ai prodotti amilacei, avente fra l'altro lo scopo di permettere ai prodotti ottenuti da materie prime di origine agricola di sostenere la concor-

renza dei prodotti sintetici. Questo scopo viene perseguito fra l'altro mediante l'attribuzione di restituzioni alla produzione, la cui aliquota è fissata in modo da mantenere l'equilibrio fra prodotti concorrenti, come l'amido di granoturco e la fecola di patate. L'equilibrio tradizionalmente esistente fra questi due prodotti deriva in sostanza dal fatto che, nonostante il maggior costo della materia prima dell'amido rispetto a quello della materia prima della fecola e malgrado l'analogo livello dei costi di produzione, il prezzo di costo dei due prodotti non differisce notevolmente, in quanto il valore dei sottoprodotti dell'amido è superiore a quello dei sottoprodotti della fecola. La controversia ha tratto origine dall'istituzione, mediante i regolamenti impugnati, di un premio alla produzione per la sola fecola, in concomitanza col mantenimento in vigore di restituzioni di livello analogo per entrambi i prodotti.

Sulla ricevibilità

5 Il Consiglio ha eccepito l'improponibilità del ricorso, in ragione del voto positivo e senza riserve espresso dall'Italia al momento dell'adozione, da parte del Consiglio, dei regolamenti in questione, come pure dal rappresentante italiano in seno al comitato di gestione «cereali» in occasione dell'esame dei provvedimenti di attuazione nel frattempo adottati con regolamento della Commissione 28 luglio 1978, n. 1809, che stabilisce le norme per il pagamento di un premio ai fabbricanti di fecola di patate (GU n. L 205, pag. 69).

6 Tale eccezione non può essere accolta. L'art. 173, 1° comma, del Trattato attribuisce a qualsiasi Stato membro il diritto di contestare, mediante ricorso per annullamento, la legittimità di qualsiasi regolamento del Consiglio, senza che l'esercizio di tale diritto sia condizionato dall'atteggiamento assunto dai rappresentanti degli Stati in seno al Consiglio, in occasione dell'adozione del regolamento considerato.

Nel merito

Sulla motivazione dei regolamenti impugnati

7 Il ricorso del Governo italiano è fondato su vari mezzi, il primo dei quali riguarda il difetto di motivazione. Quanto al regolamento n. 1125/78, detto

Governo sostiene anzitutto che la motivazione è insufficiente, poiché non consente di capire in quali difficoltà si trovi l'industria della fecola di patate e, inoltre, che la motivazione è contraddittoria, in quanto, da una parte, viene sottolineato che, nell'ambito del regime delle restituzioni, prodotti concorrenti devono essere trattati nello stesso modo, mentre, dall'altra, si dichiara che è necessario riservare alla fecola un trattamento privilegiato, mediante la concessione di un premio. Quanto al regolamento n. 1127/78, il Governo ricorrente rileva che il preambolo si limita a far riferimento al valore dei sottoprodotti della fabbricazione dell'amido di granoturco, senza precisare né tale valore, né i costi di produzione, i quali, tuttavia, non sono rimasti invariati.

8 In proposito va ricordato che, come é stato affermato da questa Corte in una costante giurisprudenza, per quanto riguarda gli atti di portata generale, e in particolare i regolamenti, le condizioni poste dall'art. 190 del Trattato si devono ritenere soddisfatte qualora la motivazione chiarisca i punti essenziali dei provvedimenti adottati dalle istituzioni, e che sarebbe eccessivo pretendere la motivazione specifica di tutti i particolari, qualora questi siano in armonia col provvedimento nel suo complesso.

9 Nella fattispecie, la motivazione dei regolamenti di cui trattasi risponde alle suddette esigenze. Nel regolamento n. 1125/78, che contempla la facoltà di istituire il premio in questione, si dichiara, all'ultimo punto del preambolo, che «le difficoltà in cui si trova l'industria della fecola di patate rischiano di alterare l'equilibrio fra l'industria degli amidi e quella delle fecole». Ne consegue, secondo lo stesso punto del preambolo, che «occorre pertanto prevedere la possibilità di concedere un premio ai produttori di fecola di patate». Questa considerazione non è affatto in contraddizione col secondo punto del preambolo, in cui viene affermato il principio della parità di trattamento per i prodotti destinati agli stessi usi, tenuto conto fra l'altro del fatto che la mancanza di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle patate può implicare che questo prodotto si trovi in una situazione particolare, la quale richieda provvedimenti specifici al fine di realizzare l'effettiva parità con i prodotti soggetti all'organizzazione comune del settore dei cereali.

10 La motivazione del regolamento n. 1127/78, col quale è stata attuata la concessione del premio ed è stata fissata l'aliquota di quest'ultimo, soddisfa anch'essa le esigenze derivanti dall'art. 190 del Trattato. Nel terzo punto del preambolo viene indicato, infatti, che occorre concedere un premio ai produttori di fecola di patate per mantenere un rapporto equilibrato fra il prezzo della fecola e quello dell'amido di granoturco, tenuto conto dei «maggiori vantaggi di cui beneficia attualmente l'industria dell'amido di granoturco, grazie in particolar modo ai sottoprodotti ottenuti durante il processo di trasformazione». Essendo stata in tal modo rilevata la differenza esistente fra i due settori industriali, non è necessario che la motivazione ne precisi ogni aspetto particolare.

Sulla valutazione delle circostanze economiche

11 Un altro mezzo, che riguarda in particolare il regolamento n. 1127/78, è quello relativo all'errore manifesto che il Consiglio avrebbe commesso nel valutare taluni fattori di carattere economico, sui quali si è basato nell'istituire il premio controverso.

12 Il Governo ricorrente fa valere, in proposito, che l'equilibrio esistente fra i prezzi di costo dell'amido e della fecola di patate al momento dell'istituzione, nel 1967, delle restituzioni alla produzione era venuto meno nel 1978, fra l'altro a causa dell'aumento dei costi di trasformazione del granoturco in amido. Perciò detto Governo sostiene che i costi della fabbricazione dell'amido, valutati nel 1967 in 58 unità di conto la tonnellata, erano saliti, nel 1978, per le imprese italiane, a 86 u.c./t, e stima che fossero in media pari a 77 u.c./t per la Comunità. Il Consiglio, da parte sua, sostiene che i costi della fabbricazione dell'amido ammontavano a sole 39 u.c./t nel 1967 ed erano saliti, nel 1978, a 49 u.c./t.

13 Il Governo ricorrente assume inoltre che il Consiglio, prendendo in considerazione il valore dei sottoprodotti dell'amido e calcolando che tale valore, nel 1978, era pari a 79 u.c. la tonnellata di amido, ha tenuto conto unicamente dei proventi della vendita dei sottoprodotti, senza detrarre i costi di produzione specificamente attinenti a questi ultimi, ed ha perciò sopravvalutato la differenza fra il valore dei sottoprodotti dell'amido e quello dei sottoprodotti della fecola, stimato pari a 22 u.c./t. A questa obiezione, il Consiglio replica che, pure se gli specifici costi di produzione dei sottoprodotti non

figurano espressamente nei conteggi, le cifre indicate sono basate sull'implicita constatazione che i costi hanno subito una evoluzione analoga e si situano press'a poco allo stesso livello.

14 Per esprimere un giudizio in merito ai suddetti argomenti delle parti, è opportuno considerare, in primo luogo, che lo scopo della disciplina comunitaria di cui trattasi, consistente nel garantire che l'organizzazione del mercato rispetti l'equilibrio fra prodotti concorrenti, implica, per il Consiglio, la necessità di valutare una situazione economica complessa. Se è vero che alcuni elementi di tale situazione possono essere accertati in base a criteri obiettivi, come, ad esempio, i prezzi delle materie prime risultanti dalla stessa organizzazione del mercato nel settore dei cereali, ve ne sono altri che è più difficile determinare con precisione. È questo, in particolare, il caso dei costi di produzione in un'industria come quella di cui trattasi, caratterizzata dall'esistenza di un gran numero d'imprese aventi varie dimensioni e varia struttura economica e situate in vari Stati membri. In siffatte circostanze, la discrezionalità di cui dispone il Consiglio nel valutare una situazione economica complessa non riguarda esclusivamente la natura e la portata delle disposizioni da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di base, nel senso che il Consiglio può basarsi, eventualmente, su constatazioni di carattere generale.

15 Per provare che il Consiglio ha commesso un errore grave nell'esercizio del potere discrezionale ad esso spettante sarebbero necessari elementi più concreti e meno opinabili di quelli addotti dal Governo italiano nel corso del procedimento. Nella fattispecie, l'onere della prova incombe al Governo ricorrente, tanto più ch'esso ha avuto modo di partecipare, tramite i suoi rappresentanti in seno al Consiglio, alla valutazione della situazione economica che è all'origine dei regolamenti impugnati.

16 Si deve aggiungere che l'importo del premio, paragonato ai vari fattori che intervengono nella formazione del costo di produzione dei prodotti di cui trattasi, non sembra essere atto a determinare una sostanziale modifica dei rapporti di concorrenza fra l'amido e la fecola. In proposito va rilevato che il Governo ricorrente, che aveva prospettato danni economici gravi ed irreparabili per l'industria della fabbricazione dell'amido al momento in cui, all'inizio del procedimento, aveva chiesto la sospensione dell'esecuzione del provvedi-

mento controverso (cfr. ordinanza 28 agosto 1978, Racc. pag. 1745), non è stato in grado di fornire, successivamente, alcuna prova a sostegno delle proprie affermazioni.

17 Per questi motivi, si deve concludere che il mezzo relativo all'errore manifesto nella valutazione delle circostanze economiche non può essere accolto.

Sul rispetto degli artt. 39 e 40 del Trattato

18 Il Governo italiano sostiene inoltre che i regolamenti in questione non perseguono correttamente gli obiettivi di cui all'art. 39 del Trattato e implicano una discriminazione contrastante con l'art. 40, n. 3, 2° comma, dello stesso. Gli argomenti svolti a sostegno di queste due censure sono, in sostanza, tanto simili che conviene esaminarli congiuntamente. Essi consistono nell'affermare che il premio di cui è causa tende a favorire un solo settore industriale, quello della fecola, a danno dell'industria dell'amido.

19 È pacifico che la fecola e l'amido, in quanto prodotti di trasformazione di prodotti agricoli, sono entrambi soggetti alla politica agricola. Il premio alla produzione di uno di questi due prodotti (fecola) tende a preservare la redditività del relativo settore industriale e quindi, indirettamente, a garantire agli agricoltori la sussistenza di uno sbocco proprio di un prodotto agricolo la cui importanza per l'economia agricola di talune regioni della Comunità è evidente. È quindi incontestabile che il provvedimento di cui trattasi rientra nell'ambito degli obiettivi della politica agricola comune, quali sono definiti nell'art. 39 del Trattato.

20 Benchè, in effetti, il premio in questione sia attribuito ad un solo settore industriale, e non invece al settore concorrente, tale differenza di trattamento non costituisce tuttavia una discriminazione ai sensi del Trattato. Il premio è stato istituito per far fronte alle particolari difficoltà di cui il Consiglio aveva constatato l'esistenza nel settore della fecola, in seguito all'evoluzione, in senso sfavorevole a questo settore, di taluni fattori economici, e in particolare del valore dei sottoprodotti dei rispettivi prodotti di base. Il diverso trattamento non può essere considerato discriminatorio.

21 Da quanto precede risulta che il mezzo relativo al mancato rispetto degli artt. 39 e 40 del Trattato non può essere accolto.

Sul principio di proporzionalità

22 Il Governo italiano sostiene, infine, che il regolamento n. 1127/78 viola il principio di proporzionalitá, secondo cui l'imposizione di un onere dev'essere proporzionata allo scopo da realizzare. Esso fa valere, al riguardo, che l'obiettivo perseguito con l'istituzione del premio controverso era quello di favorire il produttore di patate. Questo obiettivo avrebbe potuto, a suo avviso, essere raggiunto con altri mezzi, diversi dal premio ai produttori di fecola, il cui risultato concreto è stato quello di imporre un nuovo onere all'industria dell'amido, dati i rapporti di concorrenza esistenti fra le due industrie.

23 In proposito va ricordato che lo scopo del premio alla produzione di fecola di patate non era quello di garantire un miglior reddito all'agricoltore, bensì quello di preservare la redditività dell'industria della fecola e di salvaguardare, in tal modo, le tradizionali possibilità di smercio della produzione di patate, in quanto tale produzione non trovi altri sbocchi. L'istituzione del premio controverso, date le circostanze economiche esistenti, non può essere considerata sproporzionata allo scopo perseguito, cosicchè questo mezzo va disatteso.

24 Poiché nessuno dei mezzi esperiti dal Governo ricorrente può venire accolto, il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

25 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese; il ricorrente è rimasto soccombente; le spese vanno quindi poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° Le spese sono poste a carico del ricorrente.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 12 luglio 1979.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 13 GIUGNO 1979 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

la Corte si è già più volte occupata dei problemi relativi alla restituzione alla produzione nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato per i cereali e delle questioni ad essi connesse. Nel presentare le mie conclusioni odierne, potrò perciò limitarmi ai seguenti accenni.

La suddetta restituzione, istituita da anni ed avente, secondo l'art. 11 del regolamento n. 2727/75 (GU n. L 281, del 1° novembre 1975, pag. 1), carattere facoltativo, è destinata a mantenere competitiva l'industria dell'amido, la quale trasforma materie prime il cui prezzo viene reso più elevato da provvedimenti che rientrano nell'organizzazione di mercato, nei confronti dei produttori dei paesi terzi, i quali possono rifornirsi alle

1 — Traduzione dal tedesco.