CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 22 SETTEMBRE 1977

Signor presidente,
signori giudici,

1. Le conclusioni che oggi vi presento riguardano sei cause (Cause riunite 64 e 113/76, Cause riunite 117/76 e 16/77 e Cause riunite 124/76 e 20/77), in materia agricola, le quali hanno questo importante aspetto comune: esse sollevano tutte la questione del rispetto del principio di non discriminazione da parte del legislatore comunitario. Più precisamente, la questione essenziale è se, e a quali condizioni, debba ritenersi violato il principio di non discriminazione là dove le autorità comunitarie decidono, mediante regolamenti, di sopprimere gli aiuti concessi per un certo tempo a determinati prodotti, mentre mantengono gli aiuti già accordati a un prodotto concorrente.

Conviene dire subito che i prodotti i quali non beneficiano più degli aiuti (sotto forma di «restituzioni alla produzione») sono nella specie il «quellmehl» e il «gritz»; il prodotto il quale continua a fruirne è l'amido. Il quellmehl, che deriva dalla trasformazione del granturco oppure del grano tenero o di rotture di riso mediante un trattamento termico, favorisce la ritenzione dell'umidità nella pasta nel processo di panificazione, ed è tradizionalmente utilizzato in Germania e in Danimarca come coadiuvante per la fabbricazione del pane di segala. Il gritz è una semola, che si ricava dal granturco mediante operazione puramente meccanica; e trova impiego soprattutto nella produzione della birra. Ciascuno di questi due prodotti, per l'uso principale a cui è destinato, può essere tecnicamente sostituito dall'amido.

Nella fase di attuazione graduale dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, l'allineamento fra amido e quellmehl riguardo alle restituzioni alla produzione risultava in particolare dai regolamenti 141 e 142/64 del Consiglio del 21 ottobre 1964. L'articolo 17, § 1, del regolamento 141 istituiva infatti un sistema di restituzioni alla produzione «per il granturco e il grano tenero utilizzati dall'industria degli amidi nonchè dall'industria per la fabbricazione del quellmehl ...». Dal canto suo il regolamento 142 — destinato a fornire una soluzione provvisoria del problema per il periodo 1° novembre 1964 - 31 marzo 1965 — lasciava agli Stati membri il potere di concedere restituzioni alla produzione per il granturco, il grano tenero e le rotture di riso utilizzati nella fabbricazione di amido e di quellmehl, stabilendo (all'art. 1, § 1, lett. *e*): «per quanto riguarda il quellmehl, la restituzione per il granturco, il grano tenero e le rotture di riso utilizzati per la produzione di detto prodotto è pari a quella concessa agli stessi cereali impiegati nella fabbricazione di amido». A tal proposito, è opportuno ricordare che lo stesso criterio di identità dell'importo delle restituzioni era stato applicato in Germania fin dal 1930 al granturco utilizzato sia per fabbricare amido che per produrre quellmehl.

Quanto al gritz, il regolamento 11/65 del Consiglio del 26 gennaio 1965 dava agli Stati membri la facoltà di accordare temporaneamente una restituzione alla produzione. Tale misura veniva giustificata, nel preambolo del regolamento, in base alla considerazione che «l'applicazione del regime dei prelievi ... ha da un lato provocato il rincaro delle semole e dei semolini di granturco e dall'altro creato difficoltà nell'utilizzazione di questi nell'industria della birra, a causa della concorrenza di prodotti di impiego analogo».

Fu il regolamento 120/67 del Consiglio, del 13 giugno 1967, a introdurre una re-

stituzione obbligatoria alla produzione sia per il granturco e il grano tenero utilizzati dall'industria degli amidi per la fabbricazione di amido e di quellmehl, sia per il granturco utilizzato dall'industria per la fabbricazione delle semole e dei semolini di granturco (gritz) utilizzati dall'industria della birra (art. 11, § 1, lett. *a* e *c*). Nel decimo considerando di tale regolamento c'è una chiara indicazione delle circostanze che richiedono la restituzione alla produzione per l'amido, e poi dei motivi che giustificano l'estensione del beneficio al quellmehl e al gritz: sul primo punto, si parla «della particolare situazione del mercato degli amidi e delle fecole e in particolare della *necessità per l'industria di mantenere prezzi competitivi rispetto ai prezzi dei prodotti di sostituzione*»; sul secondo punto, si fa riferimento a «motivi analoghi, in ragione delle possibilità di sostituzione tra amidi e fecole da un lato, e quellmehl e semole e semolini di granturco dall'altro». In sostanza, dunque, ai produttori di amido era dato l'aiuto comunitario per consentire loro di reggere la concorrenza dei prodotti sintetici di sostituzione: ai produttori di quellmehl e gritz si concedeva parallelamente l'aiuto per evitare che l'amido, avvantaggiato dalla restituzione alla produzione, fosse impiegato al posto del quellmehl per la panificazione e al posto del gritz per la fabbricazione della birra.

Circa l'importo della restituzione, si attenevano al criterio dell'equiparazione al livello fissato per l'amido così i regolamenti 138/67 del 13 giugno 1967 e 367/67 del 25 luglio 1967, relativamente al gritz, come i regolamenti 178/67 del 27 giugno 1967 e 371/67 del 25 luglio 1967, relativamente al quellmehl. Nell'unico «considerando» del regolamento 138 — sostanzialmente riprodotto nel considerando del regolamento 367 — si afferma che «la restituzione alla produzione da accordare al granturco utilizzato dall'industria per la fabbricazione di semole e semolini destinati all'industria della birra deve essere fissata ad un livello che permetta di raggiungere un equilibrio fra i prezzi di approvvigionamento dell'industria della birra in amido di granturco da un lato e in semole e semolini di granturco d'altro lato» e che «tale scopo sarà raggiunto fissando la restituzione per il granturco destinato alla fabbricazione di semole e semolini *allo stesso livello* della restituzione per il granturco destinato alla fabbricazione di amido». In effetti, così disponeva l'articolo 1 dei regolamenti citati. A loro volta, i regolamenti 178 e 371 del 1967 prevedevano un'unica misura di restituzione alla produzione per il granturco e il grano tenero destinati alla fabbricazione dell'amido e del quellmehl.

Questa identità di regime dei tre prodotti di cui ci stiamo occupando — che risaliva, come si è visto, al 1964 per il quellmehl e al 1965 per il gritz — è stata mantenuta per circa dieci anni, e cioè fino all'adozione del regolamento del Consiglio 1125/74 del 29 aprile 1974, che introduceva alcune modifiche al regolamento 120/67 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali. In particolare veniva emendato il testo del citato § 1 dell'articolo 11, nel senso che veniva eliminata la concessione di una restituzione alla produzione per il granturco e il frumento tenero utilizzati nella Comunità per la fabbricazione di quellmehl, mentre erano mantenute le restituzioni per il granturco e il frumento tenero utilizzati per produrre amido, e per il granturco destinato alla fabbricazione di gritz utilizzato nella Comunità dall'industria della birra. Alla stessa data del 29 aprile 1974 un altro regolamento del Consiglio (1132/74), conglobando in un unico testo le disposizioni concernenti le restituzioni alla produzione nei settori dei cereali e del riso, confermava naturalmente l'indirizzo del regolamento 1125. Pochi mesi dopo, il gritz subiva tuttavia la medesima sorte del quellmehl: il regolamento 665/75 del 4 marzo 1975, apportando nuove modifiche al regolamento 120/67 (e in particolare al suo art. 11, § 1) cessava di prevedere ogni restituzione alla produzione per il granturco destinato a fabbricare gritz utilizzato dall'industria della birra, mentre si limitava a trasformare da obbligatorie in facoltative,

senza sopprimerle, le restituzioni accordate al granturco e al frumento tenero utilizzati per la fabbricazione d'amido. Quest'ultima restituzione divenne d'altronde nuovamente obbligatoria in forza del regolamento del Consiglio 1955/75 del 22 luglio 1975, pur essendo fissata in un importo più basso di quello precedente.

Quali motivazioni ha dato il Consiglio del suo nuovo atteggiamento in materia di aiuti al quellmehl e al gritz? Nel terzo e nel quarto «considerando» del citato regolamento 1125/74 si legge che «la restituzione alla produzione per il quellmehl è stata inizialmente concessa al fine di destinare tale prodotto a talune utilizzazioni specifiche nel settore dell'alimentazione umana, tenuto conto delle eventuali possibilità di concorrenza con taluni altri prodotti», e che «l'esperienza acquisita ha consentito di constatare che tale possibilità di sostituzione è economicamente debole, o persino inesistente»; cosicché «occorre abolire la restituzione alla produzione per il quellmehl». Quanto al gritz, il secondo considerando del citato regolamento 665/75 si limita ad affermare «che non sembra più necessario prevedere la concessione di una restituzione alla produzione per le semole e i semolini di granturco destinati all'industria della birra per la fabbricazione di birra».

Converrà notare, in proposito, che meno di un anno prima, nel quarto considerando del citato regolamento 1132/74, il Consiglio si era mostrato ancora convinto che la restituzione alla produzione, per il granturco utilizzato nella fabbricazione di gritz destinato all'industria della birra, dovesse essere fissata «a un livello che consenta di ottenere un equilibrio fra i prezzi di rifornimento dell'industria della birra in amido di granturco, da un lato, e in semole e semolini di granturco e rotture di riso, dall'altro» (questa frase riproduceva l'unico considerando dei regolamenti 138 e 367 del 1967). Mi sembra anche il caso di ricordare che per due volte la Commissione ha proposto al Consiglio di continuare a concedere lo stesso tipo e lo stesso livello di aiuto per il granturco utilizzato per la produzione di amido e per quello impiegato nella fabbricazione di gritz destinato all'industria della birra: mi riferisco alla proposta di regolamento dell'8 febbraio 1975 e a quella del 20 giugno successivo, la quale riprendeva, nella motivazione, le considerazioni contenute nel citato preambolo del regolamento 1132/74. Malgrado ciò, il Consiglio ha voluto limitare la restituzione alla produzione al granturco e al frumento tenero utilizzati per la fabbricazione di amido: orientamento confermato dall'articolo 11, § 1, del regolamento 2727/75 del 29 ottobre 1975, il cui preambolo torna a far cenno alla «particolare situazione del mercato degli amidi». Con un regolamento più recente (1862/76, in data 27 luglio 1976) l'ammontare della restituzione concernente l'amido è stato accresciuto da 10 a 14 UC.

2. I procedimenti ai quali queste conclusioni si riferiscono possono distinguersi in tre gruppi, di due cause ciascuno. In un primo gruppo rientrano le cause riunite 64 e 113/76, che traggono origine da domande di risarcimento danni avanzate dalle ditte francesi Dumortier Frères e Maïseries du Nord, produttrici di gritz, nei confronti del Consiglio. Un secondo gruppo è formato dalle cause 124/76 e 20/77, nascenti da domande di interpretazione pregiudiziale trasmesse alla corte dai tribunali amministrativi di Nancy e di Châlons-sur-Marne, nell'ambito dei procedimenti Moulins Pont-à-Mousson/ ONIC e Providence agricole de la Champagne/ONIC, i quali sollevano egualmente la questione della soppressione degli aiuti comunitari per il gritz. A un terzo gruppo appartengono infine le cause 117/76 e 16/77, aventi origine da domande di interpretazione pregiudiziale proposte dal Finanzgericht di Amburgo, nel quadro dei procedimenti Ruckdeschel und Hansa-Lagerhaus Ströh/Hauptzollamt Hamburg, e Diamalt/Hauptzollamt Itzehoe, i quali riguardano la questione della cessazione degli aiuti per il quellmehl.

Circa le cause del primo gruppo, occorre rammentare che le ditte Dumortier e Maïseries du Nord hanno introdotto, parallelamente alle domande di risarcimento danni innanzi a questa Corte, due ricorsi davanti al tribunale amministrativo di Lilla, contro il rifiuto opposto dall'ente francese d'intervento nel settore dei cereali (ONIC) alle loro domande, tendenti ad ottenere la restituzione alla produzione per il granturco utilizzato a partire dal 1° agosto 1975 per la produzione di gritz destinato all'industria della birra. Tuttavia esse ritengono che il pregiudizio subìto comprenda anche la diminuzione delle quantità di gritz che esse hanno potuto smerciare nel corso della campagna 1975/76 e la correlativa perdita di clientela. Perciò esse chiedono nei loro ricorsi che il Consiglio venga condannato a risarcire, sia la perdita finanziaria risultante dalla mancata concessione della restituzione, di cui le ditte interessate affermano di non essersi potute rivalere sugli acquirenti, sia il danno risultante dalla diminuzione delle vendite e degli sbocchi.

Circa le cause del secondo gruppo, osservo che i procedimenti pendenti innanzi ai tribunali amministrativi di Nancy e di Châlons-sur-Marne sono stati promossi da altre ditte francesi produttrici di gritz mediante ricorsi, che impugnavano il rifiuto opposto dal citato organismo nazionale d'intervento alle loro domande, volte ad ottenere la restituzione alla produzione per il granturco da esse utilizzato.

Nell'ambito di tali procedimenti, il tribunale amministrativo di Nancy, con ordinanza del 25 novembre 1976, e quello di Châlons-sur-Marne, con ordinanza del 1° febbraio 1977, hanno chiesto alla Corte, a norma dell'articolo 177 del trattato, di pronunciarsi in via pregiudiziale «sulla validità dei regolamenti 4 marzo 1975, n. 665 e 29 ottobre 1975, n. 2727, emanati dal Consiglio della Comunità economica europea, in quanto sopprimono la restituzione alla produzione istituita in precedenza a favore dei fabbricanti di semole di granturco destinate alla fabbricazione di birra».

Circa le cause del terzo gruppo, infine, va precisato che alcuni produttori tedeschi di quellmehl, dopo aver chiesto all'istituzione nazionale competente di continuare a versare loro la restituzione alla produzione per il granturco impiegato nella fabbricazione di quellmehl, e dopo che la loro domanda è stata respinta, hanno impugnato la decisione di rifiuto dinanzi al Finanzgericht di Amburgo. Quest'ultimo, con ordinanze dell'8 novembre 1976 e del 18 gennaio 1977, si è rivolto alla Corte, in base all'articolo 177 del trattato CEE, per chiederle di pronunciarsi in via pregiudiziale sulle seguenti domande:

«1. Se l'articolo 11 del regolamento 120/67 — modificato da ultimo dal regolamento 4 marzo 1975, n. 665 (GU L 72, p. 14) —, l'articolo 1 del regolamento 22 luglio 1975, n. 1955 (GU L 200, p. 1) o rispettivamente l'articolo 11 del regolamento 29 ottobre 1975, n. 2727 (GU L 281, p. 1), siano incompatibili con il divieto di discriminazione sancito dall'articolo 40, n. 3, del trattato CEE, e quindi invalidi, in quanto non contemplano una restituzione alla produzione del granturco destinato alla fabbricazione di "quellmehl" del medesimo importo di quella stabilita relativamente alla trasformazione del suddetto prodotto in amido.

2. Se i produttori di "quellmehl" abbiano senz'altro diritto ad ottenere la stessa restituzione alla produzione spettante ai produttori di amido rigonfiato (quellstärke), oppure se tale diritto debba essere loro attribuito mediante un apposito provvedimento del Consiglio.»

In definitiva, dunque, la questione della validità dei regolamenti del Consiglio, che hanno posto fine al sistema di restituzione alla produzione a vantaggio del gritz e del quellmehl, si pone in tutte le cause innanzi menzionate. È vero che i motivi d'invalidità prospettati nei singoli

gruppi di cause non coincidono interamente: i ricorrenti nelle cause di risarcimento danni hanno sostenuto la violazione dei principi della libertà di commercio e dell'industria e della libertà di concorrenza, oltre che di quello della eguaglianza di trattamento (aggiungendovi un motivo di carattere formale, su cui non hanno però insistito nelle difese orali); il Finanzgericht di Amburgo si è riferito specificamente al divieto di discriminazione sancito dall'articolo 40, § 3, del trattato CEE, mentre i tribunali amministrativi francesi si sono limitati a interrogare la nostra Corte sulla validità dei regolamenti di cui si tratta. È vero pure che sono in gioco norme e circostanze di fatto che riguardano due prodotti diversi, nell'ambito di procedure di natura diversa: cosicché è indispensabile tener conto degli elementi distintivi di ciascun gruppo di casi. Ma d'altra parte non c'è dubbio che il problema centrale sollevato dai sei procedimenti è quello del rispetto del principio di non discriminazione, come ho notato fin dall'inizio di queste conclusioni. Perciò mi sembra che sia prima di tutto opportuno esaminare la portata di questo principio, nel diritto comunitario, e alla luce della giurisprudenza della Corte.

3. Nella misura in cui si rivolge al potere pubblico, sia esso rappresentato dagli Stati membri o dalle istituzioni comunitarie, il principio di non discriminazione si identifica con quello dell'eguaglianza di trattamento dei singoli, assoggettati a tale potere. Nei diritti interni, esso rappresenta in primo luogo un aspetto essenziale di ogni catalogo dei diritti dell'uomo, e perciò ha generalmente un valore costituzionale; ma esso è stato applicato, parallelamente allo sviluppo degli interventi pubblici nell'economia, anche a favore delle imprese nel quadro del diritto dell'economia. Il divieto di discriminazioni in campo economico ha acquistato rilievo in primo luogo nella giurisprudenza americana, fin dalla fine del secolo scorso, soprattutto in connessione ai principi che tutelano la libertà della concorrenza. Ma la nozione si è poi estesa nel senso di limitare la libertà d'azione dei poteri pubblici quanto agli interventi in campo economico, allo scopo di proteggere le imprese da abusive diversità di trattamento.

Nel trattato CECA, il divieto di ogni discriminazione fra produttori, tra acquirenti o tra consumatori, sancito dall'articolo 4, lett. *b*, si impone indubbiamente anche alle istituzioni comunitarie, come risulta, in relazione alla materia delle concentrazioni, da quanto prevede l'articolo 66, § 2, secondo comma (il quale indica come criterio ispiratore della valutazione spettante all'Alta Autorità, quando si tratta di autorizzare una concentrazione, l'importanza delle imprese della medesima natura esistenti nella Comunità, nei limiti che l'Alta Autorità reputa giustificati *per impedire o correggere gli svantaggi risultanti da una disuguaglianza nelle condizioni di concorrenza).* Nel trattato CEE, e per quanto riguarda specificamente il settore agricolo, è noto che l'articolo 40, § 3, secondo comma, fa obbligo alla Comunità, quando si crea un'organizzazione comune di mercato per il raggiungimento degli obbiettivi enunciati nell'articolo 39, di «escludere qualsiasi discriminazione tra produttori o consumatori della Comunità». Questa norma, oltre a contribuire alla instaurazione di sane condizioni di concorrenza, fin dove ciò sia compatibile con le esigenze inerenti al perseguimento delle finalità dell'articolo 39 mediante interventi dell'autorità sul mercato, ha soprattutto lo scopo di garantire agli amministrati la parità di trattamento, di fronte all'esercizio del potere della Comunità d'intervenire nella disciplina dell'agricoltura.

Attraverso la giurisprudenza di questa Corte, la nozione comunitaria di discriminazione è stata chiarita e approfondita in tre aspetti essenziali, precisandosi che:

a) vi è discriminazione quando sono trattate in modo diverso situazioni comparabili;
b) sono da considerare discriminatori gli interventi comunitari che recano squilibrio alla capacità concorrenziale delle imprese;

c) sono lecite le differenziazioni fondate su criteri oggettivi, mentre costituisce discriminazione ogni disparità di trattamento non giustificata.

In relazione al punto *a,* vi è da citare anzitutto la sentenza del 17 dicembre 1959 nella causa 14/59, Société des fonderies de Pont-à-Mousson (Raccolta 1958-59, p. 435 e ss.). Nel contesto della motivazione inerente alla seconda censura, la Corte rilevò tra l'altro che la discriminazione consiste nel trattare in modo diverso situazioni comparabili; pertanto, essa escluse che l'Alta Autorità avesse preso una misura discriminatoria esonerando talune fonderie (le cosiddette fonderie di acciaio integrate) dal versamento di contributi obbligatori e rifiutando di concedere analoga protezione ad altre fonderie di caratteristiche diverse (le fonderie di ghisa di prima fusione), poiché trattandosi di categorie di imprese che non possedevano gli stessi impianti di produzione e non impiegavano le stesse materie prime, le due situazioni non erano comparabili sotto il profilo della concorrenza.

Successivamente, nella sentenza 10 maggio 1960, relativa alle cause riunite 3 a 18, 25 e 26/58, Barbara Erzbergbau AG ed altri (Raccolta 1960, p. 357 e ss.), la Corte ribadì che il concetto di discriminazione «presuppone anzitutto che un trattamento diverso sia stato riservato a casi comparabili». Nella stessa pronuncia sono contenute due importanti precisazioni: da un lato, la Corte negò che in ogni confronto tra più imprese si debba tener conto di tutti gli elementi della loro situazione (osservando che ciò «porterebbe a concludere che ciascuna impresa è comparabile solo a sé stessa, con la conseguenza che il concetto di situazioni comparabili e quindi quello di discriminazione si troverebbero svuotati del loro contenuto»); d'altra parte, la Corte rilevò che «il concetto di discriminazione non implica per definizione che un danno diretto sia stato causato», pur riconoscendo «che l'applicazione di un diverso trattamento è in taluni casi atto a provocare dei danni, i quali possono considerarsi come la conseguenza rivelatrice di una discriminazione».

Nella stessa linea di pensiero si è posta anche la sentenza 17 luglio 1963, in causa 13/63, Governo della Repubblica italiana/Commissione (Raccolta 1963, p. 333 e ss.) in cui si legge fra l'altro che «dal diverso trattamento fatto a situazioni non comparabili non consegue automaticamente l'esistenza di una discriminazione» e che la discriminazione materiale consiste «sia nel trattare in modo diverso situazioni analoghe sia nel trattare in modo identico situazioni diverse».

Riepilogando, dunque: la comparabilità dei casi, delle situazioni in cui le imprese si trovano, nell'ambito del settore a cui si applica una determinata regolamentazione, è un presupposto essenziale per stabilire se certe norme, introducendo una diversità di trattamento, abbiano carattere discriminatorio. È chiaro che la nozione di comparabilità delle situazioni non va confusa con l'assoluta identità delle stesse. La comparabilità va determinata tenendo conto del profilo della concorrenza (cit. sentenza 17 dicembre 1959, Société des fonderies de Pont-à-Mousson), e in ogni caso alla luce delle finalità della disciplina che entra in considerazione: è soprattutto in relazione a queste finalità che si potrà stabilire se talune differenze sussistenti fra le imprese siano sufficienti ad escludere la comparabilità delle rispettive situazioni, e quindi a consentire un trattamento diverso. In altri termini, il principio di non discriminazione dovrà considerarsi violato — nel campo degli interventi pubblici nell'economia — quando siano trattate in modo diverso due situazioni analoghe rispetto alle finalità perseguite da tali interventi: in questo senso si espresse l'avvocato generale Lagrange nelle sue conclusioni sul citato caso 13/63, Governo della Repubblica italiana/Commissione (Raccolta 1963, p. 380-81).

In relazione al punto *b,* va citata la sentenza 17 luglio 1959 nelle cause riunite 32 e 33/58, Société nouvelle des usines

de Pontlieue, Aciéries du Temple (Raccolta 1958-59, p. 269 e ss.). In essa la Corte, richiamando gli articoli 2, 2° comma, 3 *b*, 60 e 67 del trattato CECA, affermò tra l'altro: «si possono in linea di massima considerare discriminatori e quindi vietati dal trattato, gli interventi e le azioni, anche della stessa Alta Autorità, atti ad aumentare notevolmente — e salvo che ciò sia per effetto di variazioni della produttività — le disparità tra i costi di produzione e a provocare così degli squilibri nella capacità concorrenziale delle imprese interessate. In altre parole, ogni intervento avente lo scopo o l'effetto di falsare in modo notevole il giuoco della concorrenza va considerato discriminatorio e vietato dal trattato».

In relazione al punto *c*, infine, meritano di essere ricordate le sentenze 29 novembre 1956 in causa 9/55, Société des Charbonnages de Beeringen (Raccolta 1955-56, p. 317 e ss.), 24 ottobre 1973 in causa 43/72, Merkur/Commissione (Raccolta 1973, p. 1055 e ss.), 2 luglio 1974 in causa 153/73, Holtz e Willemsen (Raccolta 1974, p. 675 e ss.), 11 luglio 1974 in causa 11/74, Minotiers de la Champagne (Raccolta 1974, p. 877 e ss.) e 12 luglio 1977 in causa 2/77, Hoffmann's Stärkefabriken AG. La prima di queste decisioni respinse la tesi secondo cui l'adeguamento della perequazione alla situazione delle singole imprese avrebbe rappresentato una discriminazione vietata dal trattato CECA, e rilevò che una simile tesi sarebbe stata valida «soltanto ove l'Alta Autorità non avesse applicato un criterio oggettivo e uniforme per accertare se la situazione individuale delle imprese risponde alle premesse della perequazione». Nella sentenza Merkur, la Corte ebbe occasione di sottolineare che una diversità di trattamento «costituirebbe una violazione del principio di non discriminazione soltanto nell'ipotesi in cui risultasse arbitraria». La sentenza Holtz e Willemsen, dopo aver ricordato che gli obbiettivi enunciati all'articolo 40 del trattato CEE «presuppongono l'adozione di norme e criteri uniformi nei confronti degli agricoltori e dei consumatori di prodotti agricoli», proseguì affermando: «In questo ordine d'idee, si deve riconoscere che i vari elementi delle organizzazioni comuni di mercato, come provvedimenti protettivi, sovvenzioni, aiuti ecc., possono essere differenziati, su base regionale o altra base relativa alle condizioni di produzione o di consumo, solo in funzione di criteri obiettivi, che garantiscano l'equilibrata ripartizione di vantaggi e svantaggi fra gl'interessati, nell'intera Comunità, a prescindere dai confini territoriali nazionali». Anche se il problema della discriminazione veniva esaminato, in questa causa, prevalentemente dal punto di vista della nazionalità e della ubicazione delle imprese, è importante che la Corte abbia riconosciuto, in termini generali, la necessità di obbedire a criteri obbiettivi quando gli aiuti comunitari in materia agricola vengono differenziati e di garantire in ogni caso l'equilibrio nella distribuzione dei vantaggi e degli svantaggi. Nella decisione Minotiers de la Champagne fu ribadito che «una disparità di trattamento può rivestire carattere discriminatorio solo se appaia ingiustificata». E molto recentemente, nel caso Hoffmann's Stärkefabriken AG, questo principio ha ancora trovato applicazione, avendo la Corte escluso che avesse natura discriminatoria una differenza di trattamento (fra produttori di fecola di patate e di amido di granoturco) che è stata ritenuta obbiettivamente giustificata.

4. Passiamo ora all'esame dei casi di specie. Tratterò anzitutto le questioni sollevate nei procedimenti pregiudiziali 117/76 e 16/77 riguardanti il quellmehl, sia perché gli aiuti comunitari sono cessati per quel prodotto prima che per il gritz, sia perché le domande rivolte alla nostra Corte dal Finanzgericht di Amburgo presentano il vantaggio di essere precise e dettagliate.

Le circostanze di fatto relative alle procedure nazionali, nell'ambito delle quali il giudice tedesco ha ritenuto opportuno rivolgersi a questa Corte, coincidono su tutti i punti essenziali. Si nota una sola differenza, e cioè che nella causa da cui è

scaturito il procedimento pregiudiziale 117/76 viene discussa la validità di regolamenti del Consiglio adottati in relazione alla campagna 1974/75, mentre nella causa che ha dato luogo al procedimento 16/77 entrano in considerazione soltanto i regolamenti adottati in relazione alla campagna 1975/76 (e in ispecie i regolamenti 665 e 2727/75 espressamente menzionati dal Finanzgericht di Amburgo). Trattasi comunque di una differenza che non ha inciso sul tenore delle domande proposte dal giudice tedesco; essa infatti non cambia i termini fondamentali dei problemi all'esame, che sono identici nelle due cause.

Come si è visto, i produttori di quellmehl ritengono di avere subìto una discriminazione a partire dal momento in cui è venuto meno l'aiuto comunitario (restituzione alla produzione) del quale essi fruivano anteriormente, mentre è stato mantenuto l'aiuto a favore dei produttori di amido. Secondo il Consiglio, la possibilità di sostituire il quellmehl con l'amido rigonfiato, ai fini dell'impiego nell'alimentazione umana, si è rivelata, dal punto di vista economico, «debole o perfino inesistente». Ho già citato questa considerazione, che si trova nel preambolo del regolamento 1125/74; essa si riferisce espressamente all'esperienza acquisita, che non può essere se non quella del periodo in cui il quellmehl ha beneficiato della stessa restituzione concessa all'amido. Tuttavia, per giustificare la differenza di trattamento introdotta dal regolamento citato, la stessa considerazione dovrebbe restare valida nella nuova situazione, caratterizzata dall'abolizione della restituzione a favore del quellmehl e dal suo mantenimento a favore dell'amido.

Il Consiglio e la Commissione sostengono che la diminuita pressione concorrenziale sia dei prodotti industriali di sostituzione dell'amido sia dell'amido di granturco dei paesi terzi, dovuta all'aumento dei prezzi mondiali delle materie prime, avrebbe avuto per effetto che l'amido sarebbe divenuto meno aggressivo nei confronti del quellmehl. Vi sarebbe dunque un minore rischio d'offerte d'amido rigonfiato a prezzi più bassi del quellmehl. Tale circostanza, aggiungendosi alla differenza naturale di costo fra i due prodotti, concorrerebbe a giustificare l'abolizione della restituzione di cui beneficiava il quellmehl. Nello stesso ordine di idee, la Commissione osserva anche che l'industria dell'amido richiede, rispetto a quella del quellmehl, installazioni più complesse e maggiori investimenti; essa sarebbe quindi più sensibile agli aumenti di costo intervenuti riguardo alla manodopera e all'energia.

Le ricorrenti nelle cause principali riconoscono che, in assenza d'interventi pubblici atti a falsare la concorrenza, il quellmehl può essere fabbricato e venduto a minor prezzo dell'amido rigonfiato, perché il rendimento della materia prima è più alto nella fabbricazione del quellmehl che non in quella dell'amido. Esse fanno però notare che nel processo di panificazione il rendimento dell'amido, cioè la sua capacità d'assorbimento e di ritenzione d'acqua, è superiore a quello del quellmehl. Perciò, per tale destinazione, l'amido sarebbe in grado di competere con il quellmehl anche se venduto a un prezzo superiore. D'altra parte, il vantaggio di costo del quellmehl sarebbe in ogni caso inferiore all'importo delle restituzioni alla produzione concesse all'amido; e quindi l'abolizione della restituzione per i produttori di quellmehl avrebbe messo i produttori di «amido rigonfiato» estratto dal granturco in condizione di far prevalere il loro prodotto, che grazie al beneficio della restituzione può essere offerto ormai a prezzi inferiori a quelli del quellmehl sul mercato della confezione del pane di segala.

Le imprese in causa aggiungono che, se è vero che il quellmehl aveva mantenuto, nonostante la concorrenza dell'amido rigonfiato, la posizione conquistata da tempo su quel mercato, ciò era dovuto proprio alla parità di trattamento dei due prodotti, che in Germania era durata ininterrottamente per ben 44 anni. Questo equilibrio sarebbe stato alterato dalla so-

pravvenuta diversità di trattamento sotto il profilo dell'aiuto comunitario.

La Commissione ammette dal canto suo che l'abolizione della restituzione per il quellmehl può avere per effetto che questo prodotto non riesca a conservare integralmente le posizioni precedentemente acquisite rispetto all'amido, per quanto riguarda la panificazione. Ciò malgrado, essa ritiene che non vi sia ragione di temere che il quellmehl non possa più reggere affatto la concorrenza con l'amido; e richiama l'attenzione sia sulle diminuzioni apportate dal regolamento 1955/75 al livello degli aiuti concessi all'amido, sia sul fatto che per la produzione del quellmehl sarebbe possibile utilizzare la materia prima di qualità inferiore, che può quindi essere ottenuta a un prezzo conveniente. La fondatezza di quest'ultima affermazione è peraltro recisamente negata dalle imprese intervenute.

In conclusione, secondo la Commissione, l'eliminazione della restituzione per il quellmehl avrebbe avuto la sola conseguenza di ridurre, o tutt'al più di eliminare, il vantaggio del 20 % circa che il quellmehl aveva per quanto riguarda il suo prezzo rispetto all'amido. Ciò posto, la Commissione ritiene che il provvedimento criticato non avrebbe fatto altro che stabilire condizioni di concorrenza uguali fra i due prodotti, e non avrebbe dunque violato il divieto di discriminazione di cui all'articolo 40, § 3, del trattato di Roma.

5. Per stabilire se tale divieto sia stato effettivamente violato, è importante fissare anzitutto questo punto: sono qui in gioco due prodotti fabbricati a partire dalle stesse materie prime (granturco, grano tenero o rotture di riso), e concorrenti fra loro, nel senso che l'amido, e più precisamente un tipo particolare di amido, detto «rigonfiato» (quellstärke), ha fra i suoi numerosi sbocchi anche quelli, assai più limitati, di cui dispone il quellmehl. La possibilità di sostituzione dell'amido al quellmehl fu del resto espressamente riconosciuta nel citato decimo considerando del regolamento 120/67 del Consiglio.

A proposito della motivazione di tale regolamento, ho già avuto occasione di notare che l'estensione al quellmehl della restituzione prevista per l'amido tendeva a proteggere il quellmehl dalla concorrenza che, grazie all'aiuto comunitario, l'amido rigonfiato avrebbe potuto fargli nel suo settore d'impiego tradizionale (la panificazione). Ora, se vi è sostituibilità di un prodotto all'altro, e quindi concorrenza fra i due prodotti, il problema dell'eguaglianza di trattamento senza dubbio si pone. Nè varrebbe obbiettare, come ha fatto il Consiglio, che la non identità dei prodotti concorrenti esclude ogni possibilità di discriminazione. Questa tesi non trova alcun sostegno nella vostra sentenza, invocata dal Consiglio, nella causa 5/73, Balkan-Import-Export (sentenza del 24 ottobre 1973, Raccolta 1973, p. 1091 e ss., in particolare considerando 26); in essa la Corte ebbe soltanto occasione di ricordare che l'articolo 40 si limita a vietare discriminazioni nell'ambito della categoria dei produttori e di quella dei consumatori, mentre non tocca il problema degli equilibri tra gli opposti interessi di queste categorie. Ma un confronto ben può stabilirsi, alla luce dell'articolo 40, fra produttori di prodotti diversi. Se si tratta di prodotti in concorrenza fra loro, non vi è nessuna ragione per escludere l'applicabilità del principio di non discriminazione. Supponendo che due prodotti merceologicamente distinti si prestino a un medesimo impiego, il principio dell'uguaglianza di trattamento comporta che i rispettivi produttori non devono essere sottoposti a una diversità di regime tale da poterne falsare la situazione concorrenziale.

Neanche può dirsi, a mio avviso, che la diversità di trattamento dell'amido e del quellmehl sia giustificata dalla differenza di costo dei due prodotti. In effetti, nell'applicazione normale dei trattati comunitari, la differenza fra i costi di produzione delle imprese in relazione a prodotti identici o concorrenti non può costi-

tuire un elemento di differenziazione atto, di per sè solo, ad escludere la comparabilità delle situazioni delle imprese considerate, e, quindi, a consentire differenze di trattamento. Questo naturalmente non pregiudica l'applicazione di particolari regole, miranti a facilitare l'adattamento delle imprese meno produttive alle esigenze della concorrenza nel quadro del mercato comune (v. la sentenza 29 novembre 1956, nel caso 9/55, Charbonnages belges, Raccolta 1955-56, p. 317 e ss.), o di misure di salvaguardia consentite eccezionalmente da specifiche disposizioni di natura derogatoria (al riguardo si può ricordare la citata sentenza nella causa 13/63, Governo italiano/Commissione).

Nella misura in cui due prodotti distinti sono sostituibili, lo stesso criterio deve valere sia quando le differenze nei costi di produzione rispettivi siano imputabili al modo di gestione delle imprese, sia là dove esse ineriscano alla maggiore o minore complessità delle tecniche che le imprese devono adoperare nella fabbricazione dell'uno o dell'altro prodotto. A ciò conduce la regola generale dell'articolo 3, *f*, del trattato di Roma, dalla quale si ricava l'incompatibilità con questo trattato di ogni misura atta a falsare la concorrenza nel mercato comune; inoltre, per quanto riguarda più specificamente il settore agricolo, non va dimenticata l'esigenza di incrementare la produttività dell'agricoltura, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola, conformemente al primo degli obbiettivi enunciati dall'articolo 39, § 1, del trattato. Posto che due prodotti distinti siano ugualmente adatti ad un determinato uso, ma l'uno sia naturalmente più costoso dell'altro, sarebbe manifestamente contrario a tale obbiettivo livellare artificialmente i costi con aiuti a carico della Comunità.

È vero che in determinate circostanze si può preferire, al perseguimento dell'obbiettivo accennato, il soddisfacimento di altre pressanti esigenze, come potrebbe essere ad esempio l'assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, lo stabilizzare i mercati o il garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; per uno di tali fini potrebbe dunque essere concepibile un trattamento più favorevole di certe categorie di produttori, che si trovassero in una posizione svantaggiata rispetto ad altri. Ma in assenza di specifiche ragioni atte a giustificare una simile differenza di trattamento, il divieto di discriminazione stabilito dall'articolo 40 di oppone ad ogni provvedimento il quale abbia per effetto di privilegiare una categoria di produttori rispetto ad un'altra categoria di imprenditori che esercitino un'attività concorrente con i primi. Devono infatti ritenersi preclusi alle autorità comunitarie, per effetto del principio di non discriminazione, interventi sul mercato che falsino le condizioni di concorrenza: in tal senso la nostra Corte prese chiaramente posizione con la citata sentenza del 17 luglio 1959, Société nouvelle des usines de Pontlieue, Aciéries du Temple.

Un ulteriore argomento addotto dal Consiglio, è che non vi sarebbe comunque discriminazione, dato che il quellmehl non ha una portata economica rilevante nel settore a cui è principalmente destinato nell'insieme del mercato comune, cioè nel settore alimentare. Ma questo argomento mi sembra irrilevante di fronte alla nozione di discriminazione accolta dalla vostra giurisprudenza, fondata essenzialmente su elementi qualitativi e non quantitativi; in verità, il principio dell'uguaglianza di trattamento deve valere indipendentemente dalla dimensione del fenomeno economico considerato.

In definitiva, mi sembra che le argomentazioni del Consiglio e della Commissione non riescano a smentire questa decisiva circostanza: i produttori di amido e quelli di quellmehl si trovano, ai fini della disciplina delle restituzioni alla produzione, in situazioni comparabili, e ricevono ora un trattamento diverso, senza che criteri oggettivi giustifichino questa diversità di regime. La comparabilità delle due situazioni in gioco risulta non soltanto dalla possibilità tecnica di sosti-

tuire il quellmehl con l'amido — e quindi dal fatto che i due prodotti si trovano in concorrenza sul mercato — ma anche dal parallelismo assoluto, durato dieci anni, nelle regolamentazioni delle restituzioni per l'amido e per il quellmehl e dell'analogia — espressamente riconosciuta dal regolamento 120/67 — dei motivi, sui quali le restituzioni accordate all'uno e all'altro prodotto si fondavano. La diversità dei procedimenti di fabbricazione non ha impedito questo parallelismo; né le due istituzioni sono state in grado di dimostrare che sia intervenuto, a partire dal 1974, un tale mutamento nelle condizioni di produzione e di smercio dell'amido e del quellmehl, da metter fine alla comparabilità delle situazioni dei rispettivi produttori, malgrado il fatto che essi utilizzano la stessa materia prima. Vale comunque la pena di aggiungere che, anche se fosse esatto che l'ammontare della restituzione ai produttori di amido riesce solo a compensare la differenza naturale di costo rispetto al quellmehl, l'effetto antieconomico che ne risulterebbe, in contrasto con il primo obbiettivo sopra menzionato dell'articolo 39, sarebbe tollerabile solo in presenza di ragioni importanti, basate su altre finalità della stessa norma, che giustificassero il beneficio accordato ai produttori di amido. Non basterebbe certo il proposito di alleggerire il bilancio comunitario, eliminando una voce di spesa, poichè è evidente che tale proposito non può realizzarsi in pregiudizio di una specifica categoria di concorrenti dei produttori di amido.

6. Un fatto nuovo che, secondo il Consiglio e la Commissione, basterebbe a giustificare l'abolizione dell'aiuto ai produttori di quellmehl è rappresentato dal preteso aumento dell'impiego di questo prodotto per l'alimentazione animale. Va tenuto presente, a tal proposito, quanto afferma il terzo considerando del citato regolamento 1125/74 del Consiglio: e cioè che la restituzione alla produzione per il quellmehl era stata inizialmente concessa «al fine di destinare tale prodotto a talune utilizzazioni specifiche nel settore dell'alimentazione umana . . .». Ora, il Consiglio sostiene che si sarebbe verificato un impiego «irrazionale» del quellmehl per l'alimentazione degli animali. Dal canto suo, la Commissione rileva che il quellmehl, essendo meno costoso dell'amido rigonfiato in ragione del carattere meno elaborato della sua produzione, ha potuto penetrare sempre di più nel mercato degli alimenti per il bestiame, a spese sia del latte scremato in polvere, sia dell'amido. In tal modo la restituzione concessa al quellmehl, per evitare che si trovasse sfavorito rispetto all'amido in relazione all'alimentazione umana, avrebbe finito per consentire ai suoi produttori di invadere uno dei mercati di sbocco dell'amido e di nuocere a questo prodotto, ponendo l'industria del quellmehl in una situazione artificialmente privilegiata rispetto all'amido.

Le ricorrenti negano recisamente che il quellmehl sia stato utilizzato in sempre più larga misura per l'alimentazione animale. Esse dicono che, mentre grandi quantità di amido tratto dal granturco avrebbero effettivamente tale destinazione, i produttori tedeschi di quellmehl, appartenenti al gruppo dei fabbricanti di ingredienti di prodotti della panificazione, non avrebbero mai venduto quellmehl per l'alimentazione animale, come sarebbe stato constatato da quella associazione. In Germania solo una o due imprese marginali, produttrici di quellmehl, non farebbero parte del gruppo anzidetto; perciò, anche supponendo che queste imprese avessero effettuato vendite di quellmehl per l'alimentazione animale, non potrebbe trattarsi di quantità rilevanti. Negli altri Stati membri non esisterebbero produttori di quellmehl, salvo un'impresa in Danimarca e una o due imprese nei Paesi Bassi, le quali però avrebbero tutte una produzione relativamente modesta.

Alla fine dello scorso mese di maggio, alcune settimane prima dell'udienza, la Corte ha sollecitato il Consiglio e la Commissione a fornire elementi idonei a giustificare le loro affermazioni, relative all' utilizzazione del quellmehl nell'alimentazione animale.

Il Consiglio non ha risposto su questo punto. Dal canto suo, la Commissione si è limitata a produrre un telex del Ministero federale germanico dell'alimentazione, in data 7 giugno 1977, nel quale si informa che l'Associazione tedesca dei produttori di mangimi per animali aveva protestato per l'abolizione della restituzione precedentemente concessa al quellmehl. Questa notizia non è tuttavia accompagnata da nessun dato circa l'ammontare delle vendite di quellmehl destinate ad alimentazione animale.

Il Consiglio e la Commissione non sono stati dunque in grado di fornire i dati che la Corte aveva loro richiesto. In queste condizioni, si è costretti a constatare che non c'è prova di un fatto, al quale le due istituzioni hanno attribuito importanza per spiegare il distacco del quellmehl dal precedente costante parallelismo con l'amido.

In ogni caso, la circostanza che l'impiego del quellmehl per l'alimentazione animale non corrisponde alla sua tradizionale destinazione non basta per qualificare tale impiego come «irrazionale». Non è anormale che un prodotto trovi mercati e sbocchi nuovi, se ciò è conforme a criteri d'economicità e di razionalità d'impiego. Supponiamo pure che soltanto grazie alla restituzione il quellmehl abbia potuto affermarsi sul mercato dell' alimentazione animale. Se così fosse, tanto più irrazionale dovrebbe essere considerato il favorire, grazie alla restituzione, lo stesso impiego dell'amido, che ha un costo di fabbricazione superiore a quello del quellmehl e possiede un minor potere nutritivo.

In realtà, se il legislatore comunitario avesse voluto scoraggiare l'impiego del quellmehl per l'alimentazione animale, avrebbe dovuto fin dall'inizio limitare l'aiuto al quellmehl impiegato per l'alimentazione umana. Se poi si voleva realizzare un proposito più ampio, e cioè quello di fare una politica di contenimento delle spese comunitarie, eliminando la restituzione per il quellmehl, sarebbe stato necessario seguire la medesima linea di condotta sia per l'amido destinato all'alimentazione animale, sia per l'amido impiegato al posto del quellmehl nella fabbricazione del pane di segala. Si consideri a questo proposito che, mirando la restituzione per l'amido a mantenerne la competitività rispetto a prodotti sostitutivi di natura chimica non utilizzabili nella alimentazione, l'aiuto comunitario appare superfluo nella misura in cui l'amido sia destinato a usi alimentari. A tal riguardo le imprese in causa si sono riferite alla disciplina comunitaria relativa alla restituzione alla produzione per lo zucchero per argomentare che, così come già si è fatto per lo zucchero, sarebbe senz'altro possibile limitare la restituzione a favore dell'amido ai casi in cui questo si trovi in concorrenza con prodotti sostitutivi chimici. Se tuttavia, per motivi rientranti nell'ambito di discrezionalità del Consiglio, questo riteneva opportuno continuare ad accordare la restituzione per l'amido, qualunque ne fosse l'impiego, sarebbe stato necessario mantenere il parallelismo tra tale prodotto e il quellmehl per tutelare quell'esigenza di parità di trattamento, che era stata alla base della concessione originaria della restituzione al quellmehl.

7. Le considerazioni svolte finora portano a concludere che la differenza di trattamento fra produttori di quellmehl e produttori di amido, scaturita dalla cessazione dell'aiuto comunitario per il primo di questi due prodotti, non si basa su nessun criterio generale e obbiettivo. Essa rappresenta perciò una discriminazione incompatibile con l'articolo 40, § 3, 2° comma, del trattato CEE.

Ciò posto, si tratta di vedere quali norme comunitarie debbano eventualmente ritenersi invalide, per violazione del citato articolo 40 del trattato di Roma. Il Finanzgericht di Amburgo, nel suo primo quesito, ha formulato l'ipotesi della invalidità di tre norme regolamentari: l'articolo 11 del regolamento 120/67, così come modificato dal regolamento 4 marzo 1975 n. 665, l'articolo 1 del regolamento

22 luglio 1975 n. 1955 e l'articolo 11 del regolamento 29 ottobre 1975 n. 2727. Ma va tenuto presente che tutte queste norme si limitano a *omettere* ogni riferimento alla restituzione alla produzione per il quellmehl; esse tacciono in proposito, e di conseguenza la restituzione è prevista solo per altri prodotti, che sono specificati. Precisamente, l'articolo 11, § 1, del regolamento 120/67, nella versione modificata del regolamento 665/75, dispone che possa essere accordata una restituzione alla produzione al granturco e al frumento tenero utilizzati per la produzione di amido, alla fecola di patate e al gritz utilizzato per fabbricare glucosio con idrolisi dirette; l'articolo 1 del regolamento 1955/75 concerne le restituzioni alla produzione per gli amidi e l'articolo 11 del regolamento 2727/75 prevede la possibilità delle restituzioni negli stessi termini di cui al citato regolamento 665/75. D'altra parte, la prima disposizione regolamentare che, modificando l'articolo 11, § 1, del regolamento 120/67, abolì la restituzione alla produzione per il quellmehl fu l'articolo 5 del regolamento del Consiglio 1125/74 del 29 aprile 1974. Anche in quel caso il nuovo testo dell'articolo 11, § 1, si limitava a disporre la restituzione alla produzione a vantaggio di taluni prodotti (amido di granturco e frumento tenero, fecola di patate, gritz, utilizzato per fabbricare glucosio o birra) e quindi incideva sulla precedente restituzione a vantaggio del quellmehl soltanto nel senso di *non prevederla più;* ma l'intento abrogativo della norma, con cui tale restituzione era stata introdotta, risultava chiaramente da due circostanze: il fatto che per la prima volta l'articolo 11, § 1, era modificato, e la esplicita menzione, nel quarto considerando del regolamento, della volontà di «abolire la restituzione alla produzione per il quellmehl». Questa volontà si realizzò sostituendo, nella lettera *a* del § 1 dell'articolo 11, l'espressione «per il granturco e il grano tenero utilizzati dall'industria degli amidi per la fabbricazione di amido *e di quellmehl*» con l'espressione «per il granturco e il frumento tenero utilizzati nella Comunità per la fabbricazione di amido». Mi sembra dunque che sia anzitutto l'articolo 5 del regolamento 1125/74, *in quanto norma abrogativa* di quella che aveva stabilito la restituzione alla produzione per il quellmehl, a doversi ritenere invalido per diretta conseguenza dell'accertata incompatibilità con l'articolo 40, § 3, 2° comma, del trattato di Roma.

Questa invalidità va riconosciuta entro stretti limiti, e con determinate conseguenze. Essa deriva dalla illecita diversità di trattamento fra amido e quellmehl, e quindi non può evidentemente travolgere i prodotti che sono rimasti fuori da questo confronto (come la fecola di patate o il gritz; salvo quel che dirò tra poco circa il gritz utilizzato nella fabbricazione della birra).

Ma sarebbe eccessivo, così dal punto di vista formale come da quello sostanziale, anche pensare alla invalidità della disposizione che ha continuato a concedere l'aiuto per i produttori di amido: è vero che l'aiuto accordato ad essi soli è discriminatorio rispetto ai produttori di quellmehl, ma la discriminazione sussiste in quanto è venuto meno l'aiuto parallelo ai produttori di quellmehl, e tutte le censure sono state rivolte a questo aspetto, o meglio a questa funzione modificativa, della normativa comunitaria del 1974. Parlerei dunque di invalidità del citato articolo 5 del regolamento 1125/74 nella misura in cui esso, sostituendo l'articolo 11 del regolamento 120/67, ha eliminato l'aiuto comunitario per i produttori di quellmehl. Per dirla in altri termini: è la norma abrogativa implicita contenuta nell'articolo 5 del regolamento 1125/74 ad essere colpita dall'invalidità. Non sono invalide invece, a mio avviso, le disposizioni contenute nello stesso articolo, le quali hanno prodotto l'effetto *positivo* di assicurare il beneficio della restituzione ai produttori di amido, fecola di patate e gritz (in particolare, il gritz utilizzato per fabbricare glucosio). Quanto ai regolamenti successsivi menzionati dal Finanzgericht di Amburgo, si può parlare di una loro invalidità solo nei limiti in cui essi

implicitamente mantengono e confermano l'esclusione di un aiuto comunitario per il quellmehl, pur confermando la restituzione alla produzione per l'amido.

8. Con la sua seconda domanda, — che evidentemente presuppone la risposta al primo quesito nel senso della invalidità della norma regolamentare per cui è venuto meno l'aiuto ai produttori di quellmehl — il Finanzgericht di Amburgo chiede se questi ultimi abbiano senz'altro diritto o ottenere la medesima restituzione corrisposta ai produttori di amido rigonfiato, oppure se occorra, per attribuire loro tale diritto, un nuovo provvedimento del Consiglio.

È chiaro che bisogna partire dalle considerazioni svolte circa i limiti e le ripercussioni dell'invalidità del regolamento 1125/74. Se queste considerazioni sono esatte, e se quindi è senza effetto l'abrogazione parziale dell'articolo 11, § 1, del regolamento 120/67, bisogna ritenere che non sia mai venuta meno la disposizione che equiparava ai fini della restituzione produttori di amido e di quellmehl. Ciò non significa tuttavia, a mio avviso, che gli interessati possano automaticamente pretendere una restituzione dello stesso ammontare di quello corrisposto ai produttori di amido. In primo luogo, infatti, il regolamento 120/67 attribuiva bensì un diritto alla restituzione ai produttori di quellmehl oltre che a quelli di amido, ma non fissava esso stesso la misura di tale restituzione nè stabiliva che dovesse essere identica per le due categorie di produttori, o che la si dovesse calcolare nello stesso modo. In secondo luogo, va tenuto conto del fatto che il regime delle restituzioni alla produzione per granturco e grano tenero ha subìto, dal 1974 in poi, importanti variazioni anche circa il suo carattere obbligatorio o facoltativo. Queste variazioni restano impregiudicate. Pertanto non si può riconoscere ai produttori di quellmehl quel diritto alle restituzioni — previsto dal citato articolo 11, § 1, del regolamento 120/67 — che era connesso a un regime di restituzioni obbligatorie successivamente abolito, ma neanche si possono applicare automaticamente ad essi tutte le norme comunitarie che hanno regolato il trattamento dei produttori di amido dal 1974 in poi. Una tale estensione automatica e globale andrebbe troppo al di là, io credo, della invalidazione delle norme con cui è stato tolto ai produttori di quellmehl il beneficio dell'aiuto comunitario.

Occorre dunque, a mio avviso, un nuovo provvedimento del Consiglio per determinare le modalità e l'ammontare della restituzione alla produzione spettante agli interessati. È evidente che tale provvedimento dovrà fondarsi sul principio della parità di trattamento fra le due categorie di produttori, dei quali si è finora parlato. Conviene infine notare che, mentre per il passato l'applicazione di tale principio doveva basarsi sulle restituzioni di cui i produttori di amido hanno già fruito, nulla esclude che il Consiglio introduca per il futuro determinate modifiche nel meccanismo delle restituzioni per uno dei due prodotti o per entrambi (ho già avuto occasione di accennare prima all' ipotesi di una esclusione dell'aiuto comunitario sia per il quellmehl sia per l'amido di granturco destinato all'alimentazione, e si potrebbe immaginare che amido e quellmehl destinati all'alimentazione animale vengano entrambi privati del beneficio della restituzione).

9. Restano ora da esaminare i problemi sollevati dalle modifiche della disciplina comunitaria relativamente al gritz destinato all'industria della birra. Si è visto che anche in questo campo, con il regolamento 665/75, fu abbandonato quel criterio dell'eguaglianza di trattamento rispetto all'amido in materia di restituzioni, che era stato fino allora mantenuto dal 1965 in poi.

A sostegno della tesi della invalidità del citato regolamento, i produttori di gritz hanno fatto valere anzitutto una pretesa violazione di regole essenziali di procedura, in quanto la proposta della Commissione sarebbe stata modificata dal Consiglio senza il rispetto delle forme prescritte.

Risulta peraltro che, durante l'esame del testo da parte del Consiglio, la Commissione accettò di modificare la sua proposta iniziale. D'altra parte, il Consiglio adottò una deliberazione unanime: nulla gli impediva dunque di emendare la proposta della Commissione, ai sensi dell'articolo 149 del Trattato CEE.

Un altro vizio formale del regolamento 665/75 consisterebbe nella mancata consultazione dell'Assemblea parlamentare sul testo emendato.

Ricordo, in proposito, che nella sentenza del 15 luglio 1970 in causa 41/69 (ACF Chemiefarma/Commissione, Raccolta 1970, p. 664, spec. p. 703), la Corte respinse un'analoga eccezione d'invalidità sollevata contro un altro regolamento del Consiglio, perché il testo sul quale l'Assemblea parlamentare aveva espresso il suo parere, pur essendo stato successivamente modificato, non aveva subito, nel complesso, dei cambiamenti sostanziali.

Nella specie, la parte essenziale della proposta presentata dalla Commissione al Consiglio il 14 dicembre 1974 (e pubblicata nella Gazzetta ufficiale 8 febbraio 1975) consisteva nel passaggio da un regime obbligatorio a un regime facoltativo di restituzioni a favore dell'amido estratto dai cereali, della fecola di patate e del gritz. Il Consiglio deliberò tale mutamento di regime per l'amido, la fecola di patate e il gritz destinato all'industria del glucosio; solo per il gritz destinato all'industria della birra amplio' il mutamento fino a sopprimere la restituzione. Oggetto principale del regolamento proposto era senza dubbio, sotto il profilo delle restituzioni alla produzione, il regime dell' amido, rispetto al quale il regime del gritz ha sempre avuto carattere accessorio. Si può quindi ritenere che l'emendamento alla proposta iniziale della Commissione non riguardò un suo aspetto essenziale e non costituì una di quelle modifiche fondamentali che richiedono una nuova consultazione del Parlamento, a tenore della citata giurisprudenza della Corte.

10. Per stabilire se l'abolizione della restituzione per il gritz destinato all'industria della birra dia luogo ad una violazione del divieto di discriminazione, occorre verificare anzitutto se, nel quadro dei provvedimenti comunitari che riguardano i cereali, la situazione del gritz sia comparabile a quella dell'amido.

A tal proposito, va tenuto presente che in Francia la produzione di birra costituisce lo sbocco principale del gritz. In tale ambito, il gritz può essere tecnicamente sostituito dall'amido. La possibilià di sostituzione fra gli amidi, da una parte, e le semole e semolini di granturco, dall'altra, fu espressamente riconosciuta nel citato decimo considerando del regolamento 120/67; del resto, già il regolamento 11/65 del Consiglio — che autorizzò per la prima volta gli Stati membri a concedere una restituzione alla produzione per il gritz — era stato emanato in quanto esisteva una situazione di concorrenza fra amido e gritz ai fini della fabbricazione della birra, e la posizione di mercato del gritz aveva subito pregiudizio a seguito dell'aiuto concesso all'amido fin dal 1962. Ma soprattutto conviene ricordare che nei preamboli dei regolamenti 138 e 367 del 1967 e 1132/74, a proposito del criterio da adottare per stabilire il livello della restituzione alla produzione per il gritz, si parlava della necessità di equilibrare i prezzi di rifornimento dell'industria della birra in amido di granturco da un lato e in semole e semolini di granturco e rotture di riso dall'altro. Ciò implicava chiaramente che l'industria della birra fosse in grado di rifornirsi sia dell'uno che dell'altro prodotto.

Secondo il Consiglio, gli adattamenti tecnici che sarebbero necessari per passare dall'impiego del gritz a quello dell'amido nella fabbricazione della birra ostacolerebbero seriamente la concorrenza fra i due prodotti in questo settore. Ma si tratta non già di ostacoli tecnici difficilmente sormontabili, bensì di una questione di pura e semplice convenienza economica. Qualora, grazie alla restituzione, l'amido sia offerto a un prezzo assai più conve-

niente del gritz, è lecito presumere che i produttori di birra troverebbero il modo di sostituire la materia prima più cara con quella a miglior mercato. Se ciò comportasse una differenza nel colore o in altri aspetti della birra, si può essere sicuri che la pubblicità si adopererebbe per adattare opportunamente il gusto del consumatore.

Rispondendo alle domande postele dalla Corte nei procedimenti 124/76 e 20/77, la Commissione ha confermato che quando essa presentò al Consiglio il progetto di regolamento del 20 giugno 1975 — nel quale si prevedeva il ristabilimento della restituzione per il gritz abolita tre mesi prima — essa riteneva che, in assenza di tale restituzione, sarebbe risultata rafforzata la posizione concorrenziale dell'amido rispetto al gritz, al punto tale da comportare una sostituzione completa dell'amido al gritz per la fabbricazione della birra. La Commissione ha fornito dei dati numerici da cui risulta che il gritz ha un costo unitario superiore a quello dell'amido, al punto tale che nell'ipotesi di uguaglianza di trattamento del gritz e dell'amido sul piano delle restituzioni una tonnellata di amido sarebbe venuta a costare 194,78 UC, mentre una tonnellata di gritz sarebbe venuta a costare 217,76 UC (tenuto presente il più elevato coefficiente di trasformazione del granturco in gritz, rispetto al coefficiente di trasformazione del granturco in amido).

Tali elementi di fatto inficiano la tesi, difesa dal Consiglio, delle scarse possibilità di concorrenza dell'amido con il gritz. È opportuno ricordare che lo stesso Consiglio ha riconosciuto che il rendimento dell'amido è superiore a quello del gritz. Quanto poi ai dati relativi all'andamento delle vendite di gritz, prima e dopo l'abolizione della restituzione, su cui si è lungamente soffermato il Consiglio, essi potranno assumere importanza quando si tratterà di stabilire se esista il danno, allegato dalle ricorrenti, consistente nelle minori vendite e in perdite di clientela, e se si possa ravvisare un rapporto di causalità fra tale danno e le misure criticate. Ma in questa fase, trattandosi semplicemente di accertare se dette misure violino il divieto di discriminazione, quei dati potrebbero entrare in rilievo solo se dimostrassero l'inesistenza di un rapporto concorrenziale fra amido e gritz. Ciò è manifestamente da escludere. Dal loro esame il Consiglio trae solo la conclusione che la concorrenza fatta dall'amido al gritz nel settore della produzione di birra non è una concorrenza rovinosa: non nega però che la concorrenza esista.

11. In definitiva, le situazioni dell'amido e del gritz sono comparabili: tali le hanno considerate per più di dieci anni le autorità comunitarie, stabilendo quel parallelismo di trattamento di cui ho messo in risalto le esplicite motivazioni; tali esse rimangono nella realtà economica. La diversità di trattamento che si è determinata a partire dal regolamento 665/75 sarebbe legittima soltanto se fosse giustificata da nuove circostanze d'indole economica o tecnica, valutate alla stregua di criteri obbiettivi. Si tratta di vedere se circostanze del genere si siano verificate.

Il Consiglio ha sostenuto che l'industria comunitaria dell'amido, non essendo più sottoposta ad una forte pressione concorrenziale delle industrie chimiche di sostituzione, e avendo trovato altri sbocchi, non esercita più sui produttori di gritz, e sull'industria della lavorazione del granturco in generale, una pressione tale da rendere necessario che questo settore di attività continui a ricevere una restituzione alla produzione. Ma se, nonostante la diminuita pressione concorrenziale sull'amido dei prodotti sostitutivi d'origine industriale, si è ritenuto opportuno mantenere la restituzione a suo favore, non si comprende bene perchè la stessa linea di condotta non sia stata seguita per il gritz, visto che la migliore situazione dell'amido sul mercato, accompagnata dall'aiuto comunitario, ha ovviamente accresciuto la capacità concorrenziale di quest'ultimo prodotto, sia rispetto ai prodotti

sintetici, sia rispetto al gritz impiegato nell'industria della birra.

Si è parlato pure dell'aumento verificatosi negli ultimi anni nei prezzi del granturco sul mercato mondiale. Dato però che esso non ha condotto a eliminare la restituzione a favore dell'amido, neppure potrebbe spiegarne l'eliminazione per il gritz. Come infatti osservano giustamente le imprese produttrici di gritz, la restituzione era stata loro concessa non per permettere alla loro attività di beneficiare dei corsi mondiali, ma soltanto affinché esse fossero in grado di resistere alla concorrenza dell'industria dell'amido sul mercato della produzione di birra, e venisse così assicurata la neutralità delle misure di sostegno accordate ai produttori di amido.

Ho precedentemente ricordato che, contemporaneamente all'abolizione dell'aiuto comunitario per il gritz, il regime della restituzione per l'amido cambiò da obbligatorio in facoltativo, e l'importo della restituzione fu ridotto. Secondo l'intento dichiarato dal Consiglio, si doveva giungere gradualmente ad eliminare l'aiuto anche per l'amido. Ma ciò non è avvenuto; al contrario, l'importo della restituzione per l'amido è aumentato, in forza del citato regolamento 1862/76. In tal modo, quella diversità di trattamento fra amido e gritz, che poteva all'inizio apparire soltanto come una fase transitoria del mutamento di politica in materia di restituzioni alla produzione, si è consolidata ed è rimasta in piedi senza alcuna valida giustificazione.

Bisogna certo dare atto alla Commissione di avere visto per tempo — come dimostrano le già citate sue proposte di regolamento dell'8 febbraio e 20 giugno 1975 — l'inopportunità, se non la illegittimità, di questo trattamento differenziale. Risulta, ad esempio, dal processo verbale della trecentotrentesima sessione del Consiglio, tenuta a Bruxelles i giorni 10 e 11 febbraio 1975, che il membro della Commissione competente per l'agricoltura dichiarò che gli sembrava illogico sostenere il prezzo della birra mediante restituzioni comunitarie accordate al granturco (che si elevavano a circa 20 milioni di UC) mentre, d'altra parte, la birra era tuttora sottoposta a tasse nazionali. Tale osservazione veniva formulata a sostegno della proposta tendente al passaggio dalla restituzione obbligatoria a quella facoltativa, come tappa verso l'eliminazione di ogni restituzione, non solo per il gritz, ma anche per l'amido, nelle misura in cui questo viene utilizzato nella fabbricazione della birra. Qualora, per ragioni pratiche, non fosse stato possibile eliminare la restituzione per l'amido destinato alla produzione di birra, e si fosse voluto comunque sopprimere la restituzione per il gritz, il pericolo di distorsioni della concorrenza fra gritz e amido in questo settore avrebbe potuto essere evitato con l'introduzione di un onere sui prodotti amilacei destinati alla produzione della birra. Ciò venne rilevato nel corso delle discussioni nell'Assemblea parlamentare, in occasione della proposta successiva della Commissione di reintrodurre la restituzione a favore del gritz, da un membro di quest'assemblea (GU delle CE, discussioni del Parlamento europeo, n. 194, settembre 1975, p. 289).

Non è questa la sede per esaminare a fondo tali possibili alternative. Basta evocarle per mostrare che né il perseguimento degli obbiettivi della politica agricola comune, né la comprensibile esigenza di evitare inutili aggravi al bilancio comunitario potevano giustificare la rilevata differenza di trattamento fra i produttori di amido e di gritz, a pregiudizio di questi ultimi.

Né ritengo che sia da condividere l'affermazione del Consiglio secondo cui il divieto di discriminazioni, contenuto nell'articolo 40, § 3, 2° comma, del trattato CEE potrebbe essere «temperato» in considerazione della necessità di perseguire una delle finalità dell'articolo 39. Tale affermazione va probabilmente intesa nel senso che, di fronte alle esigenze connesse al perseguimento di determinate finalità generali della politica

agricola, le situazioni di imprese produttrici di merci distinte possono assumere obbiettivamente un rilievo diverso, e prestarsi quindi ad una diversa valutazione e a un diverso trattamento. Ma resta fermo, come si è detto, che tale diversità di trattamento sarebbe giustificata, in relazione alla concessione da parte della Comunità di un beneficio che si ripercuote sulla posizione concorrenziale delle imprese, solo se potesse ricondursi a criteri obbiettivi. Non si tratta dunque di introdurre eccezioni o limitazioni al divieto di discriminazioni, ma semplicemente di determinare in quali casi e fino a che punto una discriminazione possa considerarsi esistente. A tale riguardo, l'esame della giurisprudenza svolto nella prima parte di queste conclusioni mi sembra abbia fornito indicazioni chiare e sufficienti.

La verità è che nel caso di specie la differenza di trattamento fra amido e gritz è stata introdotta, dopo un lungo periodo di allineamento, senza che il regolamento 665/75 fornisse altra spiegazione all'infuori della frase «non sembra più necessario prevedere la concessione di una restituzione alla produzione per le semole e i semolini di granturco destinati all'industria della birra per la fabbricazione di birra». In questa sede, il Consiglio e la Commissione non hanno fornito, a mio avviso, indicazioni convincenti circa l'esistenza di ragioni obbiettive tali da giustificare il diverso regime di aiuto previsto dal 1975 in poi per i due prodotti concorrenti. Ritengo perciò che l'articolo 3 del citato regolamento 665/75 debba considerarsi invalido, per violazione del divieto di discriminazione, sotto il profilo della abrogazione implicita dell'articolo 11, § 1, del regolamento 120/67 (nel testo modificato dal citato regolamento 1125/74) limitatamente alla parte che contemplava la restituzione alla produzione per il granturco impiegato nella Comunità dall'industria maidicola per la fabbricazione di semole e semolini di granturco utilizzati dall'industria della birra. Conseguenza di tale invalidità è che l'indicata parte dell'articolo 11, § 1, del regolamento 120/67 deve tuttora considerarsi in vigore, e che pertanto i produttori di gritz destinato all'industria della birra devono essere ammessi al beneficio dell'aiuto comunitario così come i produttori di amido, ma secondo le modalità e nella misura che dovranno essere determinate da un apposito provvedimento del Consiglio. Infine, dato che il regolamento 665/75 del Consiglio ha violato il divieto di discriminazione stabilito dall'articolo 40, § 3, secondo comma, del trattato, e che questa disposizione costituisce l'espressione di una regola generale di diritto che è alla base del mercato comune, la sua violazione comporta la responsabilità della Comunità per i danni che ne fossero risultati ai singoli, i quali si trovano da essa direttamente tutelati.

12. Concludo proponendo alla Corte:

a) per quanto concerne le cause 117/76 e 16/77, di rispondere alle domande d'interpretazione poste dal Finanzgericht di Amburgo, con ordinanze 8 novembre 1976 e 18 gennaio 1977, che le norme comunitarie le quali hanno abolito e hanno continuato ad escludere la restituzione alla produzione per il granturco destinato alla fabbricazione del quellmehl mentre l'hanno mantenuta per il granturco da trasformare in amido sono incompatibili con il divieto di discriminazione sancito dall'articolo 40, § 3, del trattato CEE, e quindi invalide, limitatamente al profilo del loro effetto abrogativo sopra indicato; che pertanto è da ritenersi tuttora in vigore, senza pregiudizio delle modifiche successive diverse da quelle considerate invalide,

la norma dell'articolo 11, § 1, del regolamento del Consiglio 120/67 del 13 giugno 1967, nella misura in cui accordava il benefico dell'aiuto comunitario (sotto forma di restituzione alla produzione) sia ai produttori di amido, sia a quelli di quellmehl; che spetta al Consiglio emanare un apposito provvedimento per determinare le modalità e l'ammontare della restituzione alla produzione a vantaggio dei produttori di quellmehl per il periodo successivo all'entrata in vigore del regolamento 1125/74 del 29 aprile 1974;

b) per quanto concerne le cause 124/76 e 20/77, di rispondere alle domande d'interpretazione poste dai Tribunali amministrativi di Nancy e di Châlon-sur-Marne, con ordinanze 25 novembre 1976 e 1° febbraio 1977, che le norme comunitarie le quali hanno soppresso e hanno continuato ad escludere la restituzione alla produzione a favore dei fabbricanti di semole di granturco (gritz) destinate alla fabbricazione di birra, mentre l'hanno mantenuta per il granturco da trasformare in amido, sono in contrasto con il divieto di discriminazione sancito dall'articolo 40, § 3, del trattato di Roma e quindi invalide, limitatamente al profilo del loro effetto abrogativo sopra indicato; che pertanto è da ritenersi tuttora vigente, senza pregiudizio delle modifiche successive diverse da quelle considerate invalide, la norma dell'articolo 11, § 1, del regolamento del Consiglio 120/67 in data 13 giugno 1967 — nel testo modificato dal regolamento 1125/74 del 29 aprile 1974 — nella misura in cui accordava il beneficio dell'aiuto comunitario (sotto forma di restituzione alla produzione) sia ai produttori di amido sia a quelli di semole e semolini di granturco (gritz) destinati all'industria della birra; che spetta al Consiglio emanare un apposito provvedimento per determinare le modalità e l'ammontare delle restituzioni alla produzione a vantaggio dei produttori di gritz per il periodo successivo all'entrata in vigore del regolamento 665/75 del 4 marzo 1975;

c) per quanto concerne le cause 64 e 113/76, di dichiarare la Comunità responsabile per i danni che possono essere risultati alle ditte attrici dalla soppressione della restituzione alla produzione a favore dei fabbricanti di semole di granturco (gritz) destinate alla fabbricazione di birra, dato che le norme comunitarie le quali hanno determinato e mantenuto tale soppressione, mentre hanno conservato la restituzione alla produzione per il granturco da trasformare in amido, hanno violato il divieto di discriminazione sancito dall'articolo 40, § 3, del trattato di Roma, il quale costituisce espressione di una regola superiore di diritto posta a tutela diretta dei singoli; con riserva di accertare la consistenza dei danni subiti dalle ditte attrici e il nesso di causalità tra la violazione del citato articolo 40 e i danni medesimi.