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.

condizioni in genere più vantaggiose del mercato mondiale, nonché nei confronti dei fabbricanti di prodotti amilacei sintetici, ottenuti in ispecie dal petrolio, dato il rapporto di concorrenza esistente fra questi e l'amido in determinati settori tecnici di utilizzazione. È perciò prevista — unico punto rilevante nel presente procedimento — la possibilità di concedere una restituzione alla produzione per il granoturco usato, nella Comunità, per la fabbricazione di amido. L'aliquota da applicare è fissata nel regolamento n. 2742 del 1975 (GU n. L 281, del 1° novembre 1975, pag. 57) ed è stata di volta in volta modificata per le annate successive.

È inoltre previsto, data la concorrenza esistente anche in questo campo in determinati settori di utilizzazione, che la stessa restituzione venga concessa alla produzione di fecola di patate. Poiché tuttavia non esiste ancora un'organizzazione comune di mercato per le patate, né quindi alcun regime di prezzi corrispondente a quello dell'organizzazione di mercato vigente nel settore dei cereali, è stabilito, in proposito, che la restituzione venga versata soltanto qualora l'industria di trasformazione corrisponda ai coltivatori di patate un prezzo minimo franco fabbrica. Questo prezzo, secondo l'art. 11, n. 2, 2° comma, del regolamento n. 2727/75, è composto da un importo forfettario che dev'essere pagato dal produttore di fecola e da un importo corrispondente alla restituzione alla produzione; la restituzione deve quindi essere trasferita ai coltivatori di patate. Anche detto prezzo minimo è fissato nel regolamento n. 2742 del 1975 ed è stato di volta in volta modificato per le annate successive.

Nell'elaborare le norme dell'organizzazione di mercato per la stagione 1978/79, la Commissione perveniva alla conclusione che le difficoltà di fronte alle quali si trovava l'industria della fecola di patate rischiavano di alterare l'equilibrio fra produttori di amido di diversa origine, e che appariva quindi necessario prevedere il pagamento di un premio ai produttori di fecola (ved. 6° punto del preambolo del regolamento 22 maggio 1978, n. 1125, GU n. L 142, del 30 maggio 1978, pag. 21). Questa opinione veniva condivisa dal Consiglio, il quale, col regolamento n. 1125/78, sostituiva l'art. 11, n. 3, del regolamento n. 2727/75 con le seguenti disposizioni:

«Può essere versato un premio ai produttori di fecola di patate.

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

Di conseguenza, col regolamento del Consiglio n. 1127/78 (GU n. L 142, pag. 24) — che fissava inoltre la restituzione alla produzione, pari, per il granoturco usato nella fabbricazione dell'amido, a 17 unità di conto la tonnellata, e aumentava da 175 a 178,50 unità di conto il prezzo minimo per le patate — veniva disposto l'inserimento, nel regolamento n. 2742/75, del seguente art. 3 bis:

«Per la durata della campagna di commercializzazione 1978/79 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».

Secondo il Governo italiano, le suddette norme sono, relativamente alla concessione del premio ai produttori di fecola, per vari motivi contrastanti col Trattato. Con ricorso depositato il 31 luglio 1978, esso ha perciò chiesto alla Corte di annullare — limitatamente alle disposizioni

concernenti il premio — i regolamenti nn. 1125/78 e 1127/78.

Il Consiglio, convenuto, e la Commissione, intervenuta a sostegno delle conclusioni di questo, chiedono che il ricorso venga respinto.

I — Sulla ricevibilità

Nell'esaminare la controversia, si deve anzitutto affrontare la questione della ricevibilità del ricorso. A dire il vero, in proposito non è stata formalmente sollevata una vera e propria eccezione, ma è stato posto un semplice interrogativo. Tuttavia, la Corte deve naturalmente prendere in considerazione questo punto, dato che, secondo una costante giurisprudenza, le questioni di ricevibilità vanno esaminate anche d'ufficio.

Secondo il convenuto, la questione della ricevibilità sorge in quanto il rappresentante dell'Italia, pur avendo occasionalmente espresso certi dubbi e mostrato delle resistenze al momento dell'elaborazione della normativa controversa, successivamente però, quando, nella 517ª sessione del Consiglio (22 maggio 1978) si giungeva alla formale adozione di un complesso di provvedimenti relativi ai prezzi e alla deliberazione sui problemi connessi, cioè alla decisione in merito ad un «pacchetto» sul quale si era discusso nella sessione 8-12 maggio 1978, esprimeva un voto positivo senza alcuna riserva (neppure quella — sollevata da un'altra delegazione relativamente ad un altro punto — dell'approvazione da parte del proprio Governo). In questo contesto, per il convenuto è significativo anche il fatto che il rappresentante italiano nel comitato di gestione «cereali» abbia manifestato parere favorevole ad una proposta di regolamento d'attuazione (regolamento della Commissione 28 luglio 1978, n. 1809, GU n. L 205, del 29 luglio 1978, pag. 29), nella quale venivano stabilite in particolare le modalità di pagamento del premio. Per questi motivi il Consiglio sostiene che la domanda, relativamente alla contestata disciplina del premio, è improponibile. Esso si riferisce, in proposito, al principio della certezza del diritto. Inoltre, a suo avviso, manca l'indispensabile interesse ad agire, poiché nella fattispecie non viene in considerazione un interesse per così dire personale — particolare situazione di uno Stato membro —, mentre, per quanto riguarda l'interesse della Comunità, si deve rilevare che alla sua tutela è stato già provveduto dai rappresentanti degli Stati membri in seno al Consiglio. In ogni caso, poi, si tratterebbe, nella fattispecie, di provvedimenti di carattere politico-economico, implicanti una complessa valutazione della situazione economica. Di conseguenza, agli Stati membri i quali abbiano contribuito, attraverso i propri rappresentanti, a tale valutazione sarebbe preclusa la possibilità di dedurre in giudizio determinati mezzi d'impugnazione, come ad esempio, nel presente caso, quelli fondati sul preteso disconoscimento degli interessi dell'Italia o sul principio di proporzionalità.

A ciò il Governo italiano replica che il Consiglio è un organo della Comunità, non già un organo comune degli Stati membri, dipendente da questi, ed esprime quindi la propria volontà collegiale, nella cui formazione il voto del singolo Stato membro non ha alcun significato autonomo. Poiché tale voto non costituisce manifestazione della volontà di un organo dello Stato membro interessato, l'atto che su di esso è basato non è imputabile agli Stati membri, ma costituisce, a parere del Governo ricorrente, un atto di un terzo. Perciò, nella fattispecie, a sostegno della tesi secondo cui il ricorso è irricevibile, non si potrebbe richiamare neppure il principio che esclude la possibilità di «venire contra factum proprium». Né sarebbe pertinente il riferimento al principio della certezza del diritto, chiaramente inteso, invece, a garantire che il contenuto della

norma giuridica sia esattamente determinato e che la norma stessa sia venuta ad esistenza prima di essere applicata. Sarebbero altresì fuori luogo considerazioni del genere di quelle relative alla rinuncia o all'acquiescenza, in quanto esse presupporrebbero un provvedimento già perfetto, mentre nel presente caso il comportamento dello Stato membro — il voto da questo espresso — precede l'atto impugnato di cui trattasi, o al massimo coincide con esso. Parimenti, contro la ricevibilità del ricorso non potrebbe farsi valere la mancanza d'interesse ad agire, dal momento che l'art. 173 del Trattato CEE attribuisce manifestamente agli Stati membri una situazione di privilegio quanto alla legittimazione ad agire, che — a differenza di quanto risulta, ad esempio, dall'art. 38 del Trattato CECA — non è subordinata ad alcuna particolare condizione. Infine, contrariamente a quanto sostiene in via subordinata il Consiglio, non sarebbe pensabile una limitazione dei mezzi d'impugnazione, in quanto il comportamento del rappresentante del Governo italiano in seno al Consiglio può essere imputato solo a quest'ultimo, e non al Governo italiano, la cui azione si esaurisce con la nomina di un membro del Consiglio.

1. Di fronte a questo profondo contrasto di vedute, è pacifico il fatto che il rappresentante del Governo italiano nel Consiglio ha espresso, sui provvedimenti che qui ci interessano, un voto positivo senza riserve, e che anche in sede di esame delle summenzionate disposizioni d'attuazione della Commissione nell'ambito del comitato di gestione «cereali», da parte italiana non veniva sollevata alcuna obiezione. D'altra parte, nella giurisprudenza è già stato sottolineato — questo richiamo è necessario in considerazione dell'atteggiamento del rappresentante del Governo italiano durante i lavori preparatori in seno al Consiglio — che riserve o dichiarazioni fatte nella fase preparatoria di una decisione del Consiglio sono irrilevanti qualora non trovino riscontro nel testo della decisione stessa (cfr. sentenza 18 febbraio 1970, causa 38/69, Commissione c/ Repubblica italiana, Racc. 1970, pag. 47).

Passando a considerare il diritto di azione spettante ad uno Stato membro in un caso come quello in esame, è abbastanza facile concludere che il richiamo al principio della certezza del diritto non si presta a fornire spunti per una soluzione. In proposito — a prescindere dalle considerazioni svolte dal Governo italiano circa il contenuto di tale principio — è decisivo anche il fatto che il valore giuridico di atti del Consiglio dei ministri può essere messo in dubbio non solo mediante un'azione giurisdizionale da parte di Stati membri, bensì anche per altra via: si pensi soltanto alle domande di pronunzia pregiudiziale sulla loro validità proposte a norma dell'art. 177 del Trattato CEE dai giudici nazionali o ai procedimenti per l'accertamento della responsabilità amministrativa ai sensi dell'art. 215 del Trattato CEE, che possono essere promossi anche da singoli interessati ed implicano il controllo di legittimità.

Meno chiara è, a mio avviso, la soluzione del problema relativo al se, in un caso come quello in esame, siano o meno rilevanti considerazioni basate sui principi della rinuncia e dell'acquiescenza ovvero sulla impossibilità di «venire contra factum proprium», anche se non si può escludere che queste figure giuridiche non abbiano una diretta a precisa attinenza con la fattispecie in esame. Importante, in proposito, è che la composizione del Consiglio è disciplinata, nell'art. 2 del Trattato di fusione, nel seguente modo:

«Il Consiglio è formato dai *rappresentanti* degli Stati membri. Ogni governo vi delega uno dei suoi membri».

Benché sia esatto che il Consiglio non è un organo comune degli Stati membri, la formula citata fa tuttavia necessariamente pensare anche al principio secondo cui il comportamento e gli atti di un rappresentante sono senz'altro imputabili al rappresentato. Se si tiene conto di questo principio o quanto meno si pone mente alle idee di base che sottendono alle evocate figure giuridiche — si potrebbe pensare anche alla nozione di «estoppel» di cui si è trattato nella causa 117/75 —, è in effetti impossibile ammettere che, dopo una complessa valutazione economica alla quale sono stati ricollegati, nell'ambito di lunghe e difficili trattative globali, in cui abbia trovato applicazione anche la regola del «do ut des», determinati effetti giuridici, uno Stato membro, il quale abbia partecipato a tutto ciò mediante un proprio rappresentante, prenda in seguito le distanze dalle deliberazioni adottate, relativamente ad una singola questione, per sottoporla al sindacato giurisdizionale.

A ciò si aggiungono, in ogni caso, ulteriori considerazioni, che trovano la loro sede nel campo dell'interesse alla tutela giurisdizionale. Benché di questa — o dell'interesse ad agire — non si parli espressamente nell'art. 173 del Trattato CEE, si ritiene giustamente che la relativa esigenza sia alla base del sistema delle impugnazioni istituito dal Trattato, e precisamente non solo per quanto riguarda l'azione dei singoli — il che è assolutamente incontestato —, ma anche a proposito delle cosiddette azioni privilegiate. Questa tesi è condivisa da numerosi e illustri esponenti della dottrina (Schochhauer, *Die Gerichtsbarkeit der EGKS,* Archiv des Völkerrechts, Vol. III, pag. 401; Steindorff, *Die Nichtigkeitsklage im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl,* 1972, pag. 48; Ehle, *Klage- und Prozeßrecht des EWG-Vertrags,* 1966, note 11 e 14 all'art. 173). Era questo il punto di vista espresso anche dall'avvocato generale Römer nella causa 24/62 (Repubblica federale di Germania c/ Commissione, sentenza 4 luglio 1963, Racc. 1963, pag. 129). Il fatto che l'avvocato generale Lagrange, nelle conclusioni presentate nelle causa riunite 2 e 3/60 (Niederrheinische Bergwerks-Aktiengesellschaft c/ Alta Autorità della CECA, sentenza 13 luglio 1961, Racc. 1961, pag. 251) sottolineava che gli Stati membri, per esercitare l'azione di annullamento di cui all'art 33 del Trattato CECA, non devono nemmeno dimostrare di avervi interesse sembra essere dovuto ad una solo apparente divergenza di vedute. In effetti è possibile supporre che Lagrange si muovesse piuttosto sulla stessa linea di Séché *(La notion d'intérêt à agir dans le droit de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier,* RGDIP, Tomo 1962, pagg. 299 e seguenti), il quale parla di una *presunzione* dell'interesse ad agire, nel caso degli Stati membri, e riconosce in tal modo che tale presunzione può essere senz'altro esclusa dalle particolari circostanze di un caso concreto.

Se si accetta, in via del tutto generale, e cioè anche per i ricorsi ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE, questo punto di partenza, è in realtà impossibile — condividendo l'opinione di Krsjak (nota alla sentenza emessa nella causa 151/73, in Gazette du Palais, 12-13 febbraio 1975, pag. 10), il quale considera come una «anomalie institutionnelle» il ricorso di uno Stato membro contro un regolamento del Consiglio adottato all'unanimità — ammettere nel presente caso la ricevibilità del ricorso. Per giungere a questa conclusione è a mio avviso sufficiente constatare che il problema di cui trattasi — mantenimento di un rapporto equilibrato fra amido di granoturco e fecola di patate, mediante adeguati provvedimenti — era stato esattamente individuato e discusso in seno al Consiglio. In tal sede, il rappresentante dell'Italia aveva la possibilità di far valere una opinione divergente ed ivi doveva essere ricercata una soluzione del conflitto d'interessi. Non ritengo invece molto importante la questione relativa all'ampiezza assunta a suo tempo dalle discussioni e indagini. In proposito, com'è noto, nel corso del procedimento non ha potuto essere completamente chiarito uno dei punti in discussione: mentre il convenuto e l'interveniente hanno dichiarato che tutte le circostanze di fatto erano state ampiamente discusse e che i dati relativi ai costi di produzione dell'amido di granoturco e della fecola di patate non erano stati contestati dal rappresentante italiano, la parte ricorrente (la quale non nega di non aver a suo tempo presentato le cifre da essa indicate, in merito ai costi di trasformazione, nel presente procedimento) ha sostenuto che, contrariamente alla richiesta formulata dal suo rappresentante, da parte degli uffici della Comunità non erano stati comunicati, e quindi neppure esaminati, conteggi dettagliati relativi ai costi di trasformazione ed al valore dei sottoprodotti. Qualora infatti le cose stessero come sostiene ora il Governo italiano, il suo rappresentante avrebbe dovuto esprimere le relative riserve in occasione dell'elaborazione dei regolamenti di cui trattasi. Se ciò non è avvenuto, e il rappresentante del Governo italiano ha in definitiva espresso, in sede di Consiglio, addirittura un voto favorevole, questa circostanza può essere interpretata unicamente nel senso che sono state lasciate cadere le obiezioni originariamente esistenti. È questa la situazione dalla quale si deve ora partire e che deve essere riconosciuta anche dal Governo italiano.

Ora, data questa situazione di fatto — non è stato sostenuto che il rappresentante italiano non avesse tenuto conto di istruzioni del suo Governo, né che fossero emersi nuovi importanti elementi, né che fossero stati commessi gravi errori di valutazione —, è a mio avviso inammissibile che i provvedimenti di cui trattasi vengano valutati negativamente, in sede giurisdizionale, a richiesta del governo il cui rappresentante, in seno al Consiglio ne aveva dato una valutazione positiva.

2. Qualora si ritenesse eccessiva questa conclusione (di irricevibilità — a determinate condizioni — in fattispecie del genere parla del resto anche Daig, nel Commento al Trattato CEE edito dalla Groeben-Boeckh-Thiesing, 2ª edizione, pagg. 220 e segg.), ci si deve quanto meno chiedere se, nel caso in esame, non si debbano applicare criteri più rigorosi per quanto riguarda la ricevibilità di determinati *mezzi d'impugnazione.* Ciò non si può senz'altro escludere, anche se, in via di principio, non è necessario provare l'interesse ad esperire singoli mezzi di impugnazione.

In proposito vanno ricordati brevemente i mezzi coi quali il Governo italiano impugna la normativa riguardante il premio alla produzione di fecola di patate: esso critica, in primo luogo, la mancanza di una sufficiente e coerente motivazione e fa valere, inoltre, per quanto concerne il contenuto della suddetta normativa, che la concessione del premio è in contrasto col divieto di discriminazione, col principio di proporzionalità e con gli obiettivi di cui all'art. 39 del Trattato CEE (il che costituirebbe anche uno sviamento di potere).

In merito al primo punto, ritengo oltremodo dubbio che uno Stato membro, il quale abbia partecipato tramite un rappresentante alla elaborazione e all'adozione di un determinato provvedimento, possa successivamente criticare il fatto che i motivi essenziali dell'atto emanato non appaiano in modo sufficientemente chiaro nella motivazione dello stesso. Non è necessario che lo Stato membro venga dettagliatamente informato di tali motivi, poiché esso è fin dall'inizio responsabile, o può essere ritenuto responsabile, del fatto di aver omesso, nell'elaborazione dell'atto considerato, di esigere l'esame di tutti i motivi essenziali. Quanto al mezzo relativo all'insufficienza della motivazione, ritengo quindi che uno Stato membro non sia assolutamente legittimato ad esperirlo, qualora si tratti di un atto del quale esso è corresponsabile.

Quanto agli altri mezzi d'impugnazione, che si riferiscono al contenuto del provvedimento adottato — concessione di un premio ai produttori di fecola di patate —, è importante il fatto che si tratta di una decisione di carattere politico-economico, adottata in base ad una difficile valutazione di una situazione economica complessa. In proposito, secondo una costante giurisprudenza, gli organi competenti dispongono di un ampio potere discrezionale e, conseguentemente, il sindacato giurisdizionale si limita «agli eventuali vizi di errore manifesto, sviamento di potere o palese sconfinamento dai limiti del potere discrezionale» (ved., ad esempio, sentenza 25 maggio 1978, causa 136/77, A. Racke c/ Hauptzollamt Mainz, Racc. 1978, pag. 1245). Ora, se uno Stato membro, nel caso di provvedimenti del genere, ha in definitiva ratificato, col voto positivo del proprio rappresentante, la valutazione proposta dalla Commissione e condivisa da altre delegazioni, si deve invero supporre, anche qualora siano stati originariamente sollevati dei dubbi e sia stato richiesto un esame più approfondito, che l'organo il quale ha adottato una decisione unanime in base ad una siffatta valutazione difficilmente potrebbe aver commesso un errore manifesto. Si deve quindi riconoscere che, di fronte ad un provvedimento del genere, lo Stato membro che ad esso abbia contribuito col suo voto positivo si trova necessariamente in posizione precaria sul piano processuale, qualora non possa far valere — il che, tuttavia, manifestamente non si verifica nella fattispecie in esame — motivi di particolare gravità che abbiano determinato il proprio precedente errore. Questa opinione vale ugualmente, nel presente caso, per tutti gli aspetti dell'indagine richiesta, e cioè tanto per la pretesa violazione del divieto di discriminazione, quanto per il mancato rispetto del principio di proporzionalità nonché per l'asserito sviamento di potere connesso al misconoscimento degli obiettivi di cui all'art. 39.

Poiché tuttavia non sono in discussione altri aspetti, diversi da quelli testé menzionati, anche questo argomento dedotto in subordine, e riguardante la ricevibilità di determinati mezzi di impugnazione, porta necessariamente a concludere, nella fattispecie, che il ricorso, il quale non fornisce alcuna materia per il sinda-

cato giurisdizionale, dev'essere dichiarato irricevibile.

II — Nel merito

Date le precedenti considerazioni, a mio avviso incontestabili, mi permetto di contenere entro limiti relativamente ristretti l'ulteriore esame del caso, al quale non intendo però rinunciare del tutto.

1. Sul difetto di motivazione

Il ricorrente critica il regolamento n. 1125/78 sotto un duplice profilo: in primo luogo la motivazione sarebbe insufficiente, in quanto da essa non si potrebbe desumere in quali difficoltà si trovi l'industria fecoliera, né che tali difficoltà derivino proprio dalla concorrenza da parte dell'amido di granoturco; inoltre la motivazione sarebbe contraddittoria, in quanto da un lato verrebbe sottolineato che la normativa riguardante la restituzione deve garantire la parità di trattamento fra prodotti concorrenti e, dall'altro, verrebbe dichiarata la necessità di favorire un prodotto, la fecola di patate, mediante la concessione di un premio.

Quanto al regolamento n. 1127/78, in cui viene fissata l'aliquota del premio, la motivazione farebbe unicamente accenno al valore dei sottoprodotti della fabbricazione dell'amido di granoturco, senza indicare nulla di più preciso circa tale valore e in merito ai costi di produzione, che non sarebbero rimasti invariati.

a) In proposito si deve anzitutto ricordare, con il Consiglio, che, secondo una abbondante giurisprudenza, il soddisfacimento dell'obbligo di motivazione è subordinato a condizioni meno severe per gli atti di portata generale che non per gli atti individuali. Per i primi è sufficiente una giustificazione concisa, che non riguardi necessariamente ogni particolare, ma chiarisca solo le considerazioni essenziali. Inoltre, deve tenersi conto del contesto nel quale si inserisce una certa normativa e dei motivi che se ne possono logicamente ricavare. In particolare, vorrei rinviare in proposito alle sentenze 13 marzo 1968 (causa 5/67, W. Beus GmbH c/ Hauptzollamt München-Landsberger Straße, Racc. 1968, pagina 113), 20 giugno 1973 (causa 80/72 Koninklijke Lassiefabrieken c/ Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Racc. 1973, pag. 635), 18 marzo 1975 (causa 78/74, Deuka c/ Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Racc. 1975, pag. 421), 23 febbraio 1978 (causa 92/77, An Board Bainne c/ Ministro dell'agricoltura, Racc. 1978, pag. 497) e 25 ottobre 1978 (causa 145/77, Tunnel Refineries Ltd. c/ Intervention Board for Agricultural Produce, Racc. 1978, pag. 2037).

b) Nell'esaminare il regolamento n. 1125/78, emanato per modificare il regolamento n. 2727/75, ci si deve rendere conto dei motivi che si possono già desumere dal regolamento n. 2742/75, riguardante la stessa materia, e nel cui preambolo si parla della concorrenza fra l'amido «di origine agricola» e i prodotti amilacei sintetici, nonché di quella fra l'amido di granoturco e la fecola di pa-

tate, come pure della necessità, data la possibilità di sostituzione, di mantenere l'equilibrio fra questi due prodotti. In altri termini, risulta già da questo regolamento che, a causa delle difficoltà derivanti dalla particolare situazione in cui si è sempre trovata la fecoleria, per questa è indispensabile uno speciale trattamento. D'altra parte, va preso in considerazione anche il preambolo del regolamento n. 1127/78, in cui si fa accenno alla crescente pressione concorrenziale dell'amido di granoturco nei confronti della fecola di patate, resa possibile dal valore dei sottoprodotti.

Se si tengono presenti queste circostanze, non si può dubitare della sufficienza della motivazione, per quanto riguarda le difficoltà in cui si trova l'industria della fecola di patate e l'origine delle stesse.

c) Mi sembra inoltre chiaro, in base alle spiegazioni date dal Consiglio, che la motivazione del regolamento n. 1125/78 non è affatto contraddittoria. Il 2° punto del preambolo, nel quale si parla di parità di trattamento per i prodotti destinati agli stessi usi, si riferisce infatti manifestamente all'art. 1 del regolamento, che disciplina le restituzioni. Invece, il 6° punto del preambolo, in cui sono menzionate le «difficoltà in cui si trova l'industria della fecola di patate», indica gli specifici motivi dell'ulteriore provvedimento adottato, quello relativo al pagamento del premio ai produttori di fecola. In proposito si deve tener conto del fatto che, a causa della differente disciplina del mercato — organizzazione del mercato dei cereali, con garanzie di prezzo e di smercio, da una parte, e mancanza di una organizzazione di mercato comprendente siffatti congegni nel settore delle patate, dall'altra — non è mai esistita la piena parità di trattamento tra la fecola di patate e l'amido di granoturco (ved. fra l'altro sentenza 12 luglio 1977, causa 2/77, Hoffmann's Stärkefabriken AG c/ Hauptzollamt Bielefeld, Racc. 1977, pag. 1375).

d) Per quanto riguarda, infine, la motivazione del regolamento n. 1127/78, sembra in realtà sufficiente — poiché si tratta dell'espressione del punto di vista su cui si è basato il legislatore comunitario — l'accenno al maggior valore dei sottoprodotti ottenuti durante il processo di trasformazione del granoturco in amido. Se, quindi, in questo contesto non si parla di costi di produzione, ciò può essere inteso soltanto nel senso che il Consiglio presumeva che, al riguardo, non vi fossero sostanziali modifiche e temeva l'alterazione dell'equilibrio fra la fecola di patate e l'amido di granoturco soltanto a causa del diverso andamento del valore dei sottoprodotti. D'altro canto, in merito alla circostanza che non vengono fatte ulteriori considerazioni sul valore dei sottoprodotti, si può ricordare che la motivazione non deve riguardare ogni dettaglio dell'atto normativo e che, perciò, anche quanto alla concessione del premio è consentito ragionare per via di illazioni.

e) Conseguentemente, ritengo che nel caso in esame — ammesso che uno Stato membro possa far valere contro un regolamento del Consiglio il mezzo relativo al difetto di motivazione — l'annullamento della disciplina impugnata non può essere giustificato in base a tale mezzo.

2. Sulla discriminazione a danno dell'industria amidiera

Al centro della controversia si trova senz'altro la tesi del ricorrente, secondo cui la concessione del premio ai produt-

tori di fecola di patate turberebbe gravemente l'equilibrio fra l'industria dell'amido e quella della fecola e porterebbe a notevoli svantaggi nella concorrenza e ad una vera e propria minaccia per i produttori di amido. Per dimostrare questa tesi, il ricorrente risale fino al 1967. Già allora, la disciplina istituita in questo campo non avrebbe, in realtà, creato un rapporto equilibrato tra l'amido di granoturco e la fecola di patate, ma avrebbe invece danneggiato il primo di questi prodotti. Si era allora ritenuta adeguata una differenza fra i prezzi d'approvvigionamento delle materie prime — chiamata, nel corso del procedimento, «delta effettivo» — dell'ordine di 27,68 unità di conto. Tuttavia, in tal modo, tenuto conto dei costi di produzione, che sarebbero situati ad un livello molto più alto per l'amido di granoturco che non per la fecola di patate, sarebbe risultato un maggiore onere a carico dell'amido, e cioè — con riferimenti ad una unità di prodotto finito — 127,88 unità di conto rispetto alle 123,10 unità di conto della fecola. A partire dalla stagione 1974/75, la situazione sarebbe poi ulteriormente peggiorata a danno dell'amido di granoturco. In quel momento si sarebbe verificato un notevole aumento del suddetto «delta effettivo»: il prezzo del granoturco registrava un rialzo maggiore del prezzo minimo delle patate, mentre, in considerazione dell'andamento dei prezzi sul mercato mondiale, l'importo della restituzione veniva ridotto, senza che, successivamente, quando i prezzi del mercato mondiale subivano nuovamente una diminuzione, si procedesse ad un corrispondente aumento. Questa situazione sarebbe divenuta più che mai insostenibile con l'istituzione del premio alla produzione di fecola nella stagione 1978/79. La considerazione secondo cui il valore dei sottoprodotti era aumentato in misura diversa per l'amido di granoturco e per la fecola di patate trascurerebbe il fatto che di ciò si era già tenuto conto con l'aumento del «delta effettivo» negli anni precedenti. Inoltre, si sarebbero dovuti includere nel computo anche i particolari costi di produzione dei sottoprodotti. Qualora, inoltre, si tenga conto del fatto che i costi di trasformazione, incontestabilmente più elevati per l'amido che non per la fecola, erano notevolmente aumentati dal 1967 si giungerebbe — correggendo in conseguenza i conteggi prodotti dagli organi della Comunità — al risultato che, già prima dell'istituzione del premio, la produzione dell'amido era di 8 unità di conto più cara di quella della fecola e che, quindi, per questa non esisteva alcuna situazione di svantaggio sul piano della concorrenza, che dovesse essere compensata con un premio.

a) Per quanto riguarda i suddetti argomenti, non vedo alcun motivo di risalire al 1967 e agli sviluppi degli anni successivi. In primo luogo, finora non è mai stato messo in dubbio che la normativa applicata in passato fosse giustificata. Inoltre, non credo si possa affermare che per il regime vigente in questo campo valga il principio secondo cui debba essere sempre rispettato un determinato divario nei costi di approvvigionamento, un determinato «delta effettivo». Infine, la normativa che ora ci interessa, e che è solo quella relativa alla stagione 1978/79, non si basa direttamente su quella degli anni precedenti nel senso che, qualora sia provato lo svantaggio esistente, per l'amido di granoturco, ad esempio nella stagione 1974/75 o nelle annate successive, sia perciò senz'altro provato un siffatto svantaggio anche per la stagione 1978/79, e precisamente per il periodo precedente l'istituzione del premio. Troppi dati ed elementi presi in considerazione dalla normativa sono continuamente mutati dal 1967; i prezzi del granoturco, il prezzo minimo delle patate, gli importi della restituzione, i

costi di trasformazione e il valore dei sottoprodotti.

In verità, se ci si basa non già — come il ricorrente — su un documento della Commissione del novembre 1965, ma su un documento successivo, del giugno 1966, non si può dire che sia provata, già nel 1967, la situazione di svantaggio per l'industria amidiera. Dal suddetto documento sembra risultare — rimando in proposito ai conteggi che figurano a pag. 15 della versione francese della controreplica — che, tenuto conto dei costi di trasporto, nonché del valore e del volume dei sottoprodotti, l'industria dell'amido fruisse nei vari Stati membri di un vantaggio, nella concorrenza, di circa 26 unità di conto. Inoltre non mi sembra matematicamente documentato il fatto che l'aumento del valore dei sottoprodotti della fabbricazione dell'amido di granoturco — i quali hanno evidentemente, data la molteplicità dei possibili usi e l'entità dello smercio, importanza molto maggiore dei sottoprodotti della fecola, atti ad essere utilizzati soltanto come mangimi — fosse completamente compensato, negli anni passati, dall'aumento del «delta effettivo» e che, riguardo ai primi, non ci sia stato, dal 1977, alcun ulteriore rincaro.

b) Se perciò si prende in considerazione la situazione che era possibile prevedere per la stagione 1978/79, e ci si chiede se si possa affermare, in base a quanto è stato sostenuto nel corso del procedimento, che il premio in questione portava alla stabilizzazione dell'equilibrio fra l'amido di granoturco e la fecola di patate, si deve partire dai conteggi presentati dal Consiglio (pagg. 17 e 18 della versione francese del controricorso) relativi ai costi di produzione di una tonnellata di amido. Questi conteggi portano al risultato che — tenuto conto del costo delle materie prime, dei costi di trasformazione e del valore dei sottoprodotti — l'amido di granoturco può essere fabbricato a 187,46 unità di conto e la fecola di patate a 207,20 unità di conto. In proposito il Governo italiano obietta che i costi di trasformazione sono aumentati in misura maggiore di quella ritenuta dal Consiglio, e cioè — non esistendo fecolerie in Italia, le cifre fornite riguardano unicamente l'industria amidiera — non soltanto da 40 a 49 unità di conto, bensì in media, per la Comunità — per l'Italia le cifre sarebbero ancora maggiori — a 77 unità di conto. Inoltre, il Governo italiano ritiene inesatto anche il valore dei sottoprodotti dell'amido che viene indicato nei suddetti conteggi, in quanto non terrebbe conto di speciali costi di trasformazione inerenti a tali sottoprodotti.

Ho l'impressione — vorrei dirlo subito — che non riusciremo a risolvere chiaramente la controversia in base al materiale prodotto in causa.

aa) Per quanto riguarda il contrasto in merito ai costi di produzione, ad esempio, ci si chiede quale sia l'utilità dell'accenno al fatto che i valori indicati nei conteggi prodotti dal Consiglio sarebbero stati comunicati dai paesi del Benelux — di cui si dovrebbe soprattutto tener conto, in quanto sono il principale centro della concorrenza nel settore considerato, mente non esistono scambi di amido con l'Italia — oppure della dichiarazione secondo cui anche nei conteggi relativi al 1967 sarebbero stati presi in considerazione costi di trasformazione pressappoco uguali per la fecola e per l'amido. I provvedimenti comunitari devono naturalmente essere basati sulla situazione esistente nell'intera Comunità, a partire dalla quale si deve poi giungere ad una media ponderata. Inoltre, vista la

congiuntura inflazionistica degli ultimi anni, sembra molto improbabile che i costi di trasformazione per l'amido di granoturco siano aumentati, in dieci anni, solo nella misura ritenuta dal Consiglio. Né si può escludere con certezza che l'andamento di tali costi possa essere stato diverso per l'amido e per la fecola, se effettivamente — il che viene contestato dal ricorrente — i valori sono stati in origine pressappoco gli stessi, cosicché non sarebbe sufficiente correggere i conteggi effettuati dal Consiglio nella stessa proporzione per l'amido e per la fecola.

Per quanto riguarda, d'altra parte, il valore dei sottoprodotti, non è del tutto chiaro (anche se le cifre prodotte dal Consiglio — 80 o addirittura 90-92 unità di conto per l'amido di granoturco e 4-5, al massimo 22, unità di conto per la fecola di patate — sembrano incontestabili) quale sia la situazione relativamente ai costi di produzione. In base a quanto è stato dedotto nel corso del procedimento non si riesce a stabilire con sicurezza se effettivamente tali costi — come sottolineano il Consiglio e la Commissione — siano della stessa entità per la fecola e per l'amido, ovvero — come sostiene il ricorrente — siano situati ad un livello notevolmente superiore per l'amido, dovendosi nel caso di questo tener conto di ulteriori processi di trasformazione; in quest'ultima ipotesi si dovrebbe ammettere che il divario nel valore dei sottoprodotti, che inoltre dal 1977 al 1978 non è aumentato, bensì, per i mangimi, addirittura diminuito, ammonta all'incirca a sole 27 unità di conto contro le 50 unità di conto calcolate dal Consiglio.

bb) Mi sembra del resto che questi contrasti non possano essere risolti semplicemente in base a considerazioni di carattere generale.

— In proposito ricordo anzitutto i riferimenti fatti da entrambe le parti all'andamento del volume della produzione di fecola di patate e di amido di granoturco. Dalla circostanza che la produzione di fecola di patate è salita da 507 000 tonnellate nel 1976 a 570 000 tonnellate nel 1977, e a 835 000 tonnellate nel 1978, il ricorrente ritiene di poter inferire che questo settore industriale manifestamente non si è trovato in difficoltà. Ma questa illazione non sembra essere decisiva ai fini del presente procedimento. Nel 1976, infatti, la produzione aveva subito un forte calo a causa della scarsezza, dovuta alla siccità, del raccolto di patate e nel 1977 non aveva ancora ritrovato il livello degli anni 1971-1974. Inoltre, per il 1977, si potrebbe ritenere che non si fosse ancora verificata alcuna perturbazione dell'equilibrio a danno della produzione di fecola, mentre, per quanto riguarda le cifre relative al 1978, si potrebbe pensare che esse non sono significative in quanto a quell'epoca si facevano già sentire gli effetti della normativa che aveva istituito il premio. Viceversa, potrebbe invero dar da pensare l'aumento verificatosi nella produzione di amido di granoturco dal 1977 al 1978, come del resto il fatto che, secondo i dati del Consiglio, la percentuale delle vendite di amido di granoturco sia potuta aumentare, dal 1972 al 1978, dal 66 al 75 %. Tuttavia, ciò consente soltanto di presumere vagamente che l'istituzione del premio non ha evidentemente provocato insuperabili difficoltà per l'industria amidiera; a mio avviso, senza conoscere esattamente tutti i dati relativi alla produzione e ai risultati delle imprese, non è possibile trarre conclusioni esatte ai fini del presente procedimento e in particolare in merito alla questione dell'incidenza del premio su eventuali distorsioni della concorrenza.

— Ricordo poi quanto è stato sostenuto dalle istituzioni comunitarie circa gli oneri di carattere generale, gravanti sulla produzione della fecola di patate: in questo settore verrebbero lavorati soltanto prodotti nazionali, oggetto di contratti stipulati già prima del raccolto, prevalentemente da parte di cooperative non aventi grandi disponibilità di capitale; inoltre, si avrebbe soltanto un breve periodo di trasformazione e sarebbero necessarie ingenti spese di magazzinaggio per i prodotti finiti; infine sorgerebbero, a causa dell'elevatissimo consumo di acqua, costi relativi alla protezione dell'ambiente che rendono più onerosa la produzione (contesto nel quale assume rilievo il fatto che proprio la fecola di patate, usata in campo tecnico in misura molto maggiore che non l'amido di granoturco, è esposta alla concorrenza di prodotti sintetici). Anche ammettendo che tutto ciò sia esatto, non si può far a meno tuttavia di giungere alla sostanziale conclusione secondo cui non si tratta di fatti nuovi, bensì di problemi esistenti fin dall'inizio e che sono già stati presi in considerazione quando si è trattato di stabilire le norme da applicare per garantire la creazione di un rapporto equilibrato fra l'amido e la fecola. Senza un concreto esame della situazione *attuale* (nel quale, a parere del Governo italiano, si dovrebbe prendere in considerazione anche il fatto che i conteggi delle istituzioni comunitarie sono stati basati su una cifra relativa al rendimento della fecola che è inferiore a quella esatta), le circostanze sopra illustrate non consentono di concludere senz'altro che l'adozione di particolari provvedimenti a favore dei produttori di fecola di patate, nella forma del regime riguardante il premio, venuto ad aggiungersi al regime della restituzione, fosse ormai inevitabile.

— Infine, nello stesso contesto, ricordo ancora i richiami delle istituzioni comunitarie a concrete difficoltà in cui si sarebbero trovati i produttori di fecola di patate i quali, all'epoca della preparazione della normativa controversa, avrebbero lavorato in perdita o sarebbero stati costretti a chiudere le proprie aziende (cfr. il «Rapport relatif aux produits amylacés dans la Communauté et aux restitutions à la production d'amidon et de fécule», del 27 luglio 1977). Anche su questo punto è difficile pronunziarsi, in mancanza di dati più precisi. Inoltre, il ricorrente ha sostenuto in proposito, senza essere contraddetto, che si trattava in parte di modifiche strutturali, come fusioni di imprese, e che le difficoltà di un'impresa olandese, produttrice anche di amido di granoturco, erano da attribuirsi piuttosto a dubbi investimenti nel settore dell'isoglucosio che non alla produzione di fecola di patate, nonchè, in generale, che importa meno il numero delle aziende che non il volume complessivo della produzione, il quale, nel momento considerato, non registrava alcun regresso.

cc) Resta così ancora in sospeso il problema del se la soluzione del punto di cui ci stiamo occupando — discriminazione a danno dell'industria amidiera derivante dal regime del premio — sia possibile facendo ricorso alla perizia elaborata dal prof. Groskopf, di Göttingen, nel gennaio 1979, in base a dati relativi alla stagione 1978/79, e prodotta in causa dal Consiglio, perizia in cui, com'è noto, si giunge alla conclusione che il premio serve unicamente a compensare gli svantaggi che colpiscono i produttori di fecola di patate e quindi a garantire l'equilibrio alle condizioni di concorrenza.

Ora, neppure questo mi sembra ammissibile, in quanto troppi punti della suddetta perizia di parte sono stati messi in dubbio dal Governo italiano, senza che le obiezioni di questo possano essere ritenute del tutto irrilevanti. Viene ad esempio criticato il fatto che il calcolo

della differenza fra i costi netti delle materie prime sia stato effettuato senza considerare che, in Italia, le spese di trasporto e di scarico — nonostante la riduzione del prelievo di 3 unità di conto — sono molto superiori a quelle degli altri Stati membri. Inoltre, il Governo italiano lamenta che il perito abbia calcolato il valore dei sottoprodotti a partire da dati relativi al mercato americano e non abbia tenuto conto dei particolari costi inerenti alla loro produzione. Inoltre, viene formulato in generale l'appunto che il perito non abbia fornito dati numerici relativi ai costi di produzione nei due settori industriali ed abbia abusivamente trascurato la circostanza che questi costi, in particolare quelli per l'energia e gli investimenti, sono più elevati nel caso dell'amido che in quello della fecola.

dd) Stando così le cose, l'unica via che si può tentare per raggiungere la necessaria chiarezza di vedute sembra in effetti essere quella, suggerita dal ricorrente, di una perizia neutrale, nella quale si dovrebbe tener conto di tutti gli essenziali fattori controversi (costi medi di produzione nella Comunità, valore dei sottoprodotti e costi inerenti a questi ultimi). Questo modo di procedere sembra in ogni caso imporsi, se si ritiene ricevibile il ricorso e se non si vuole negare — torno in proposito a considerare che la valutazione dei rapporti di concorrenza esistenti fra l'amido e la fecola prima dell'inizio della stagione 1978/79 implicava un giudizio su una situazione economica complessa — l'esistenza di un errore manifesto, per il fatto che il rappresentante italiano aveva condivisio, in seno al Consiglio, la valutazione che è alla base della normativa di cui trattasi.

3. Proseguendo l'esame della controversia, parto dal presupposto secondo cui il regime del premio ha l'effetto di stabilire l'equilibrio fra l'amido di granoturco e la fecola di patate. Qualora infatti si dovesse ritenere — eventualmente in base a perizia — che il premio, andando oltre il suddetto scopo, favorisce unilateralmente i fecolieri e porta quindi ad una distorsione di concorrenza, sarebbe senz'altro chiaro il carattere illegittimo, entro i suddetti limiti, del premio stesso. Certamente non si potrebbe parlare, in tal caso, di una giustificazione obiettiva con riguardo al divieto di discriminazione. Manifestamente si avrebbe anche una violazione del principio di proporzionalità, perché il regime non sarebbe indispensabile per il raggiungimento dello scopo con esso perseguito.

a) La prima questione che sorge in proposito è quella del se la normativa impugnata vada considerata come un provvedimento di politica agricola e si giustifichi alla luce degli obiettivi di cui all'art. 39 del Trattato CEE.

Avendo il ricorrente lasciato cadere la censura da esso formulata in un primo momento, e secondo cui l'amido sarebbe alquanto diverso dai prodotti trasformati di origine agricola, cosicchè provvedimenti a favore dell'industria amidiera dell'ambito delle organizzazioni dei mercati agricoli costituirebbero uno sviamento di potere a fini di politica industriale, si tratta ormai soltanto di stabilire che cosa può ricavarsi dall'art. 39 relativamente alla tesi secondo cui il premio non sarebbe atto a contribuire ad arginare l'eventuale crisi della produzione di patate, non tornerebbe a vantaggio dei produttori agricoli e impedirebbe, infine, nel settore amidiero, il progresso tecnico.

Su questo punto, giustamente la Commissione ha ricordato che, nella giurisprudenza, è stato già ripetutamente sottolineato che la legittimità dei provvedimenti di politica agricola non è subordi-

nata al fatto che questi perseguano contemporaneamente e allo stesso modo tutti gli obiettivi dell'art. 39, e che è invece possibile, a seconda della situazione economica, dare temporaneamente la preferenza ad uno o più di tali obiettivi.

Perciò, per quanto riguarda gli scopi effettivamente perseguiti nella fattispecie, è manifestamente fuori luogo parlare dell'eliminazione di difficoltà in cui si trovava la produzione di patate e del tentativo di incrementare tale produzione per garantire l'approvvigionamento. Questi scopi non sono mai venuti in considerazione, né si è pensato, perciò, di concedere un premio ai coltivatori di patate, per i quali l'aumento del prezzo minimo, deciso alla stessa epoca, costituisce un sufficiente incentivo. Il Consiglio ha ritenuto invece di poter constatare che l'equilibrio fra l'amido di granoturco e la fecola di patate fosse minacciato, in ragione dell'aumento del valore dei sottoprodotti dell'amideria, con conseguenze favorevoli soltanto per i trasformatori di questo settore. Perciò esso si è preoccupato di ristabilire l'equilibrio del mercato, con provvedimenti nell'ambito dell'industria di trasformazione. In tal modo doveva essere assicurata la vitalità dell'industria fecoliera, ottenendo così, da una parte, che continuasse ad essere garantito lo smercio delle patate destinate alla trasformazione (questione importante per gran parte della popolazione agricola) e, dall'altra, che l'industria della fecola di patate continuasse a funzionare in quanto strumento di stabilizzazione del mercato, la cui utilità non può essere sottovalutata in periodi di produzione eccedente. Sembra quindi senz'altro possibile ritenere che vengono perseguiti obiettivi richiamati dall'art. 39 (in cui si parla, al n. 2, lett. c), della necessità di considerare che l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia) e che, quindi, ci troviamo di fronte ad un provvedimento inteso a realizzare le finalità della politica agricola precisate nell'art. 39 (incremento della produttività e garanzia di un equo tenore di vita).

Inoltre, a mio avviso, è chiaro — naturalmente sempre alla condizione che il premio controverso serva unicamente a compensare gli svantaggi sul piano della concorrenza — che non si può parlare di ostacoli per la produzione di amido e quindi di impedimenti del progresso tecnico in questo settore, benché forse — richiamo in proposito le osservazioni relative alla temporanea preferenza data a singoli obiettivi dell'art. 39 — ciò possa apparire possibile in considerazione del fatto che nella Comunità esiste un'abbondante produzione di patate, in alcune regioni difficilmente sostituibile con una diversa coltura, mentre nel settore del granoturco la produzione comunitaria ha carattere deficitario. Stando così le cose, non si riesce veramente a capire come si possa parlare di misconoscimento degli obiettivi di cui all'art. 39.

b) Passando all'esame di un altro mezzo d'impugnazione, risulta ben presto che le stesse conclusioni devono trarsi per quanto riguarda il principio della parità di trattamento (o divieto di discriminazione), in ogni caso se si respinge la tesi secondo cui il premio turberebbe l'equilibrio, sul piano della concorrenza, tra la fecola e l'amido e procurerebbe alla prima un unilaterale vantaggio, che verrebbe ad aggiungersi a quello già esistente in relazione ai costi delle materie prime.

È vero infatti che si può partire dal presupposto — importante, secondo la giurisprudenza in materia di concorrenza — che l'amido e la fecola sono prodotti

analoghi e che perciò deve applicarsi il principio della parità di trattamento. Tuttavia, giustamente in corso di causa è stato richiamato, a proposito del controverso regime del premio, l'art. 42 del Trattato CEE, a norma del quale il capitolo relativo alle norme sulla concorrenza si applica alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Consiglio, con riguardo agli obiettivi enunciati nell'art. 39. Inoltre, è stato a ragione sottolineato che, nella fattispecie, il trattamento differenziale è giustificato dalle diverse condizioni di produzione (differenza cui si è accennato anche nella sentenza pronunziata nella causa 2/77) e in considerazione degli scopi di cui all'art. 39 (la cui importanza è stata messa in rilievo dall'avvocato generale Capotorti, nelle conclusioni da lui presentate nelle cause 117/76 (Albert Ruckdeschel und Hansa-Lagerhaus Ströh c/ Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, sentenza 19 ottobre 1977, Racc. 1977, pag. 1753) e 16/77 (Diamalt AG c/ Hauptzollamt Itzehoe, sentenza 19 ottobre 1977, Racc. 1977, pag. 1753), a proposito di aiuti destinati a livellare i costi). In questo contesto, va ricordato ancora una volta che i produttori di patate, in mancanza di una speciale organizzazione di mercato, non fruiscono di alcuna tutela nei confronti dei paesi terzi né di alcuna garanzia di smercio e che, perciò, sembrano opportuni provvedimenti specifici nell'interesse di questo settore della produzione. Ricordo, inoltre, quanto è stato ampiamente considerato nel corso del procedimento circa le condizioni di produzione e, in particolare, circa il valore dei sottoprodotti che, in ogni caso, anche se in misura controversa, influisce notevolmente sul calcolo dei costi dell'amido di granoturco, da una parte, e della fecola di patate, dall'altra.

Con la riserva fatta all'inizio, si può quindi senz'altro ritenere che il regime del premio, anche qualora costituisca un provvedimento avente effetti unilaterali, non ricade sotto il divieto di discriminazione in quanto, date le differenti condizioni di produzione, si può parlare di lecita differenziazione ovvero in quanto può riconoscersi l'esistenza di una motivazione obiettiva ai sensi della giurisprudenza in materia. Mi sembra poi irrilevante il fatto che le peculiarità cui è accennato esistessero, sia pure in diversa misura, già in passato, dal che si è inferito che il provvedimento di nuovo genere ora in questione potrebbe essere legittimo soltanto qualora fosse stato dettato da ragioni completamente diverse. Non vedo su quali disposizioni del Trattato potrebbe essere basata una tesi così restrittiva come quella sostenuta dal ricorrente. A mio avviso, è invece nel giusto il Consiglio, secondo cui l'art. 43 del Trattato CEE attribuisce ampia libertà nella scelta dei mezzi per il perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 39 ed offre così la possibilità di adottare, per far fronte ad una determinata situazione, provvedimenti di nuovo genere, se quelli adottati in passato si siano dimostrati — pur senza l'intervento di alcuna sostanziale modifica della situazione — insufficienti.

c) Per quanto riguarda, infine, la pretesa violazione del principio di proporzionalità, il ricorrente sostiene, com'è noto, che il provvedimento adottato non costituisce un mezzo adeguato per il perseguimento degli scopi considerati (ristrutturazione dell'industria fecoliera, incremento della produzione di patate). In ogni caso si dovrebbe riconoscere che, a favore dei coltivatori di patate, i cui interessi vanno presi anzitutto in considerazione, avrebbero potuto essere adottati

provvedimenti più opportuni e meno dannosi per le condizioni di concorrenza nell'ambito dell'industria dell'amido, quali un aumento del prezzo minimo, ovvero della restituzione, ovvero la concessione di un premio agli agricoltori.

In proposito si deve rilevare anzitutto che lo scopo del provvedimento, secondo quanto abbiamo appreso, non era quello di promuovere misure di ristrutturazione nell'industria fecoliera, bensì di eliminare determinati svantaggi sul piano della concorrenza, connessi al valore dei sottoprodotti. Così pure è certo che, col provvedimento impugnato, non si perseguiva lo scopo di incrementare la produzione di patate, la quale è manifestamente — a prescindere da taluni raccolti eccezionalmente scarsi a causa della siccità — senz'altro sufficiente a sopperire al fabbisogno dell'industria trasformatrice. Lo scopo del provvedimento adottato consisteva invece nel conservare, mediante la riduzione dei costi di fabbricazione, la competitività della fecoleria e quindi nel garantire ai coltivatori di patate determinati sbocchi (il che rappresenta una indiretta garanzia per il reddito in agricoltura). Perciò non veniva in considerazione l'aumento del prezzo minimo in quanto esso avrebbe portato all'aumento dei costi dell'industria di trasformazione e avrebbe pregiudicato, conseguentemente, la sua capacità concorrenziale. Altrettanto inadeguato appariva l'aumento della restituzione, che qualora fosse stato concesso in egual misura per l'amido di granoturco e per la fecola di patate — in conformità ai principi fino ad allora vigenti —, avrebbe lasciato invariati i rapporti di concorrenza. Al massimo, si sarebbe potuto pensare alla riduzione del prezzo minimo e all'aumento unilaterale della restituzione, per offrire un corrispondente compenso ai coltivatori di patate. È evidente, tuttavia, che lo stesso risultato poteva essere raggiunto anche mantenendo invariato il prezzo minimo, indispensabile per il mantenimento di un determinato volume di produzione, e con l'attribuzione del premio ai produttori di fecola.

Considerato lo scopo effettivamente perseguito, che — come si è dimostrato — è ineccepiblile anche dal punto di vista della politica agricola, non si può quindi affermare che il mezzo prescelto sia inadeguato, nè che esso — se serve a raggiungere la situazione di equilibrio nella concorrenza — vada oltre quanto è necessario e si ponga perciò in contrasto col principio di proporzionalità.

4. L'esame del merito, effettuato soltanto in via subordinata, porta quindi a concludere che non è possibile, allo stato dei fatti, una chiara pronunzia sulla questione del se il premio concesso ai produttori di fecola di patate alteri l'equilibrio della concorrenza con i produttori di amido di granoturco. In proposito è assolutamente indispensabile una perizia. Se questa confermerà la valutazione economica ritenuta esatta dal Consiglio, sarà automaticamente chiarito che non si può parlare di misconoscimento degli obiettivi dell'art. 39 del Trattato CEE, di violazione del divieto di discriminazione e di violazione del principio di proporzionalità.

III — Poiché ritengo anzitutto che il ricorso sia da considerare irricevibile, propongo alla Corte di dichiararlo tale. Dato che né il Consiglio, convenuto, né la Commissione, interveniente, hanno formulato domande quanto alle spese del procedimento, queste, incluse le spese relative alla fase incidentale, in cui il ricorrente è rimasto soccombente, potranno essere compensate.