

mità non sfocia però inesorabilmente in una dichiarazione di invalidità di una disposizione del regolamento n. 1125/74. L'illegittimità dell'art. 5 del regolamento n. 1125/74 non può venir cancellata per il solo fatto che la Corte, nell'ambito di un procedimento a norma dell'art. 177 del trattato, di-

chiari l'invalidità, totale o parziale, della disposizione litigiosa. La situazione giuridica sorta per effetto dell'art. 5 del regolamento n. 1125/74 è incompatibile con il principio di uguaglianza e spetta alle istituzioni comunitarie competenti fare il necessario per ovviare a tale situazione.

Nei procedimenti riuniti 117/76 e 16/77,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE; dal Finanzgericht di Amburgo nelle cause dinanzi ad esso pendenti tra (causa 117/76)

Zweckgemeinschaft (consorzio) tra

1. ALBERT RUCKDESCHEL & Co., Kulbach (Germania)
2. HANSA-LAGERHAUS STRÖH & Co., Amburgo

e

HAUPTZOLLAMT (UFFICIO DOGANALE PRINCIPALE) HAMBURG-ST. ANNEN

e (causa 16/77) tra

DIAMALT AG, Monaco

e

HAUPTZOLLAMT ITZEHOE,

domande vertenti sulla validità dell'art. 11 del regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU 19. 6. 1967, pag. 2269), modificato in ultima sede dal regolamento n. 665/75 del 4 marzo 1975 (GU n. L 72, pag. 14) e dell'art. 1 del regolamento del Consiglio 22 luglio 1975, n. 1955 relativo alle restituzioni alla produzione nel settore dei cereali e del riso (GU n. L 200, pag. 1) o, eventualmente, dell'art. 11 del regolamento n. 2727, del 29 ottobre 1975, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU n. L 281, pag. 1) in quanto dette norme non prevedono una restituzione alla produzione per il granturco utilizzato per la fabbricazione del quellmehl d'importo pari a quello della restituzione concessa per la trasformazione in amido dello stesso prodotto,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; M. Sørensen e G. Bosco, presidenti di sezione; A. M. Donner, P. Pescatore, J. Mertens de Wilmars, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: F. Capotorti;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antifatti, il procedimento e le osservazioni presentate in virtù dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia CEE possono riassumersi come segue:

I — Gli antifatti e il procedimento

1. Il quellmehl, che è un prodotto trasformato a base di granturco, grano tenero o di scarti di riso, e l'amido rigonfiato, ottenuto dalle stesse materie prime, sono in parziale concorrenza, giacché entrambi sono impiegati in panetteria come prodotti ausiliari, più precisamente come lievitanti, per fare il pane di segala.

2. Il regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 19, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU 20 aprile 1962, pag. 933) aveva istituito un sistema di prelievi per determinati prodotti cerealicoli. L'art. 24 del regolamento di cui sopra, tuttavia, stabiliva che il Consiglio poteva adottare misure deroganti a detto sistema.

Detti provvedimenti sono stati adottati dal Consiglio con il regolamento n. 55,

del 30 giugno 1962, relativo al regime dei prodotti trasformati a base di cereali (GU 2 luglio 1962, pag. 1583). L'art. 17 di quest'ultimo regolamento ha istituito un sistema di restituzioni facoltative alla produzione per taluni amidi e fecole. Il tredicesimo considerando del regolamento recitava:

«Considerando che la particolare situazione del mercato degli amidi e delle fecole e la necessità per le industrie di mantenere prezzi concorrenziali rispetto ai prezzi dei prodotti di sostituzione, esigono che in deroga all'art. 19, paragrafo 1, del regolamento n. 19 del Consiglio, i prodotti di base utilizzati da tali industrie siano messi a disposizione di queste ad un prezzo inferiore a quello che risulterebbe dall'applicazione del regime dei prelievi, e ciò mediante la concessione di una restituzione alla produzione...».

Il regolamento del Consiglio 21 ottobre 1964, n. 141, relativo al regime dei prodotti trasformati a base di cereali e di riso (GU del 27. 10. 1964, pag. 2666) aveva prorogato il sistema di restituzioni facoltative alla produzione. Tuttavia aveva istituito, per la prima volta, una restituzione alla produzione per il granturco e il

grano tenero impiegati dall'industria del quellmehl.

Il regolamento del Consiglio 21 ottobre 1964, n. 142, relativo alla proroga e all'adeguamento fino al 31 marzo 1965 dei limiti della restituzione alla produzione per gli amidi e la fecola (GU 27. 10. 1964, pag. 2673), che determinava le restituzioni contemplate dal regolamento n. 141/74, stabiliva quindi all'art. 1, n. 1 e) che:

«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.»

Il sistema istituito mediante il regolamento di base definitivo del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU 19 giugno 1967, pag. 2269) prevedeva la concessione obbligatoria di restituzioni alla produzione. Il decimo considerando di detto regolamento dichiarava tra l'altro:

«... in ragione delle possibilità di sostituzione tra amidi e fecole da un lato e quellmehl e semole e semolini di granturco dall'altro, è necessario che questi ultimi prodotti beneficino anch'essi di una restituzione alla produzione»...

L'art. 11, n. 1, dello stesso regolamento precisava che:

«1. Una restituzione alla produzione è concessa:

- a) per il granturco e il grano tenero utilizzati dall'industria degli amidi per la fabbricazione di amido e di quellmehl,
- b) per le fecole di patate,
- c) per il granturco utilizzato dall'industria per la fabbricazione delle semole e dei semolini di granturco (gritz) utilizzati dall'industria della birra».

I regolamenti del Consiglio del 27 giugno 1967, n. 178, del 25 luglio 1967, n.

371, che fissano le restituzioni alla produzione per gli amidi, la fecola e il quellmehl (GU 28. 6. 1967, pag. 2617 e 31. 7. 1967, pag. 40) rispettavano la parità tra amido e quellmehl.

La restituzione alla produzione per il quellmehl è stata mantenuta fino al 1° agosto 1974, data a decorrere dalla quale è stata soppressa dal regolamento del Consiglio 29 aprile 1974, n. 1125, che modificava il regolamento n. 120/67 (GU n. L 128 del 10. 5. 1974, pag. 12). Le restituzioni per il granturco, il grano tenero e le rotture di riso destinati alla produzione di amido, e quindi di amido rigonfiato, continuavano tuttavia ad essere concesse.

Il terzo e quarto considerando di detto regolamento recitano:

«considerando 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;

considerando che l'esperienza acquisita ha consentito di costatare che tale possibilità di sostituzione è economicamente debole, o persino inesistente; che occorre pertanto abolire la restituzione alla produzione per il quellmehl;».

Il regolamento del Consiglio 29 aprile 1974, n. 1132, relativo alle restituzioni alla produzione nei settori dei cereali e del riso (GU n. L 128 del 10. 5. 1974, pag. 24) che fissa le restituzioni contemplate dal regolamento n. 1125/74, ha fatto scendere a 24,60 UC/t la restituzione alla produzione per il granturco e il grano tenero destinati alla fabbricazione dell'amido. Il secondo considerando di detto regolamento dichiara, tra l'altro, onde giustificare la conservazione della restituzione per la produzione dell'amido

«considerando che un'esatta valutazione della situazione risultante dal livello dei prezzi comuni e dalla concorrenza tra, da

un lato, l'amido di granturco, l'amido di riso e la fecola di patate e, dall'altro, i prodotti chimici di sostituzione induce a fissare la restituzione a un importo tale che il prezzo del granturco utilizzato dall'industria dell'amido sia ridotto a 8,20 unità di conto per 100 chilogrammi; ...».

Il regolamento del Consiglio 9 dicembre 1974, n. 3113, che modifica il regolamento n. 1132/74 relativo alle restituzioni alla produzione nei settori dei cereali e del riso (GU n. L 332, pag. 1) aveva fatto scendere ancora (a 15,55 UC/t) la restituzione concessa per il granturco destinato alla fabbricazione dell'amido.

Il regolamento del Consiglio 4 marzo 1975, n. 665, che modifica il regolamento n. 120/67 (GU n. L 72 del 20. 3. 1975, pag. 14), entrato in vigore il 1° agosto 1975, ha reso facoltativa, tra l'altro, la restituzione alla produzione per i cereali impiegati nella fabbricazione dell'amido. D'altro canto, il regolamento ha abolito la restituzione alla produzione per semole e semolini di granturco utilizzati per l'industria della birra.

Con il regolamento del Consiglio 22 luglio 1975, n. 1955, relativo alle restituzioni alla produzione nel settore dei cereali e del riso (GU n. L 200 del 31. 7. 1975, pag. 1) pure entrato in vigore il 1° agosto 1975, la restituzione alla produzione relativa, tra l'altro, al granturco destinato alla fabbricazione dell'amido è ulteriormente stata ridotta a 10 UC/t.

3. Le attrici nelle cause principali, produttrici di quellmehl, hanno richiesto, rispettivamente il 22 luglio (causa 117/76) e il 15 agosto (causa 16/77) 1975 alle convenute nelle cause principali il rilascio di una licenza relativa alla concessione di restituzioni alla produzione per il granturco destinato alla fabbricazione di quellmehl. Le domande venivano respinte, in quanto la disciplina comunitaria non contemplava più la concessione di restituzioni alla produzione per il quellmehl.

Le attrici nelle cause principali impugnavano dette decisioni negative dinanzi al

Finanzgericht di Amburgo, osservando che il divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato non viene rispettato se la restituzione alla produzione è concessa solo per l'amido rigonfiato e non per il quellmehl, prodotto concorrente dell'amido.

Le convenute nelle cause principali hanno chiesto la reiezione dei ricorsi.

4. Ritenendo che le controversie implicavano questioni interpretative circa il diritto comunitario, con ordinanze 8 novembre 1976 e 18 gennaio 1977 il Finanzgericht di Amburgo sospendeva i procedimenti per interpellare la Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, sulle seguenti questioni pregiudiziali:

•1. Se l'art. 11 del regolamento n. 120/67, modificato da ultimo dal regolamento 4 marzo 1975, n. 665 (GU n. L 72, pag. 14), l'art. 1 del regolamento 22 luglio 1975, n. 1955 (GU n. L 200, pag. 1), nonché l'art. 11 del regolamento 29 ottobre 1975, n. 2727 (GU n. L 281, pag. 1) siano incompatibili con il divieto di discriminazione sancito dall'art. 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. In caso di soluzione affermativa: 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.».

5. Il Finanzgericht di Amburgo, nell'ordinanza di rinvio, osserva in particolare quanto segue:

•In primo luogo, infatti, è necessario accertare se la soppressione della restitui-

zione alla produzione di granoturco destinato alla fabbricazione di "quellmehl" sia illegittima in quanto incompatibile con il divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, del trattato CEE.

Una discriminazione incompatibile con il diritto comunitario potrebbe ravvisarsi nel fatto che il "quellmehl", usato — come asseriscono le attrici — come ingrediente nella fabbricazione del pane e di prodotti affini e sostituibile con l'amido rigonfiato, non è più competitivo ed è stato estromesso dagli sbocchi commerciali tradizionali giacché non fruisce più, a differenza di quest'ultimo prodotto, della restituzione alla produzione. Dai considerandi del regolamento (CEE) n. 120/67 risulta che la restituzione alla produzione si è resa necessaria in ragione della possibilità di sostituzione fra amidi e fecole da una parte e "quellmehl" dall'altra. Poiché, quindi, la restituzione alla produzione è giustificata da tale intercambiabilità, i produttori di "quellmehl" potrebbero essere discriminati se e nella misura in cui viene concessa una restituzione alla produzione dei prodotti base utilizzati per la fabbricazione di amido rigonfiato, giacché il "quellmehl" è sostituibile da un punto di vista tecnico ed economico, e per quanto concerne il prezzo, con quest'ultima sostanza. Secondo le attrici, il motivo esposto nel regolamento (CEE) n. 1125/74 per giustificare la soppressione della restituzione alla produzione per il "quellmehl" — e cioè la scarsa o addirittura inesistente possibilità, sotto il profilo economico, della sostituzione di tale prodotto con l'amido — non trova rispondenza nella realtà.

Questa sezione ritiene di non essere in grado di determinare quali siano i presupposti materiali cui è subordinata la soppressione della restituzione alla produzione per la fabbricazione di "quellmehl" e di accertarne l'esistenza nel caso di specie, e quindi di stabilire se effettivamente sussista un'illegittima discriminazione a danno dell'attrice e di altre imprese che svolgono la medesima attività. Dal preambolo del regolamento (CEE) n. 1125/74

risulta che l'esperienza — si tratta comunque di dati di fatto che questa sezione non può controllare — ha dimostrato alle autorità comunitarie che in pratica il "quellmehl", come prodotto succedaneo, non è affatto — o solo in misura economicamente irrilevante — in concorrenza con altre sostanze amilacee sul mercato comunitario. Poiché l'esattezza di tale apprezzamento è constatata con buoni argomenti dall'attrice, si può dubitare della compatibilità del regolamento (CEE) n. 1125/74 con l'art. 40, n. 3, del trattato CEE relativamente alla soppressione della restituzione alla produzione per il quellmehl. Questa sezione ritiene pertanto opportuno che la Corte di giustizia si pronunzi su questo punto al fine di garantire l'uniforme applicazione del diritto comunitario.

Qualora la Corte dovesse dichiarare illegittima l'abolizione della restituzione alla produzione per il "quellmehl", sarebbe necessario stabilire in base a quale fondamento giuridico ed a quali presupposti formali l'attrice potrebbe ottenere la restituzione richiesta. La questione sub 2) è appunto giustificata da tale eventuale esigenza.».

6. Le ordinanze di rinvio sono state registrate presso la cancelleria della Corte di giustizia rispettivamente il 10 dicembre 1976 e il 31 gennaio 1977.

A norma dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia CEE hanno presentato osservazioni scritte le attrici nelle cause principali, l'attrice della causa 117/76 rappresentata dallo studio dell'avv. Fritz Modest del foro di Amburgo, l'attrice nella causa 16/77 rappresentata dagli avv. E. Eckelt, A. Kallenbach e K.-D. Rathke, del foro di Augusta, il Consiglio, rappresentato dal direttore del suo ufficio legale, Daniel Vignes, assistito, per la causa 16/77, da Felix Van Craeynest, amministratore principale presso lo stesso ufficio, la Commissione, rappresentata dai suoi consiglieri giuridici Peter Kalbe e Götz zur Hausen, in qualità di agenti.

Con ordinanza 25 maggio 1977, la Corte ha deciso di riunire le cause ai fini del procedimento.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

Tuttavia la Corte ha invitato le parti, il Consiglio e la Commissione a fornire delucidazioni su alcuni punti o per iscritto prima dell'udienza, o all'udienza stessa.

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

Sulla prima questione

1. a) Le attrici nelle cause principali osservano anzitutto che negli altri Stati membri il quellmehl non ha la stessa importanza che in Germania. È però inesatto sostenere, come hanno fatto le convenute nei procedimenti principali, che il quellmehl è importante solo in Germania.

b) Sotto il profilo tecnologico, quellmehl e amido rigonfiato sono intercambiabili ed equivalenti quanto al loro impiego in panetteria, come ausiliari dei prodotti di panetteria a base di farina di segala.

c) Il quellmehl gode, in una situazione di libera concorrenza, sotto il profilo del prezzo, di un certo vantaggio rispetto all'amido rigonfiato. Detto vantaggio è inferiore alle restituzioni alla produzione corrisposte per l'amido di granturco. D'altro canto il vantaggio naturale di prezzo, concorrenzialmente parlando, è talmente grande che, da un lato, l'industria della panetteria e i panettieri preferiscono gli ausiliari dei prodotti di panetteria a base di quellmehl e, dall'altro, l'industria dell'amido ha rinunciato a difendersi, giacché essa ha altre possibilità di vendita per l'amido. La concessione di una restituzione alla produzione d'importo uguale per il granturco e il riso trasformati in

quellmehl o in amido consente al quellmehl di conservare inalterato, rispetto all'amido rigonfiato, questo vantaggio concorrenziale.

d) I motivi addotti a sostegno dell'abolizione della restituzione alla produzione concessa per la fabbricazione del quellmehl e della conservazione della restituzione di cui fruisce l'amido sono inesatti.

e) In realtà, solo in quanto l'attribuzione di una restituzione alla produzione di pari entità permetteva di conservare la situazione naturale di concorrenza tra amido gonfiato e quellmehl, quest'ultimo non è stato soppiantato dall'amido rigonfiato sul mercato degli ausiliari dei prodotti di panetteria a base di farina di segala.

f) L'abolizione della restituzione alla produzione per il quellmehl ha implicato una modifica fondamentale della situazione concorrenziale che esiste naturalmente tra quellmehl e amido rigonfiato: dopo detta abolizione, l'amido rigonfiato può esser offerto sul mercato a prezzo inferiore del quellmehl.

Secondo l'attrice nella causa principale (117/76) solo accollandosi la differenza corrispondente alla restituzione alla produzione, i fabbricanti di quellmehl e di ingredienti di prodotti di panetteria a base di quellmehl sono sostanzialmente riusciti a conservare la loro posizione sul mercato.

L'attrice nella causa principale (16/77) ritiene che la situazione dei prezzi conseguente all'abolizione della restituzione alla produzione ha provocato una diminuzione della cifra d'affari concernente i prodotti a base di quellmehl, che supera il 70 %. Essa aggiunge che il prezzo di vendita del quellmehl non può più, calcolando margini ridottissimi, essere inferiore a 100 DM/q.le. Al contrario, l'amido rigonfiato a base di granturco o di frumento è offerto ora, franco stabilimento già a partire da 85 DM/q.le. I due maggiori fabbricanti di ingredienti di pro-

dotti di panetteria a base di quellmehl hanno registrato un calo della loro cifra d'affari l'uno del 7,5 % (1975 rispetto al 1974), l'altro del 40 % (1976 rispetto al 1974). Per entrambe le imprese citate, queste riduzioni delle vendite hanno provocato — in aggiunta alla abolizione della restituzione alla produzione — una notevole riduzione dei contributi di sostegno (Deckungsbeiträgen). L'attrice nella causa 16/77 rileva che i due fabbricanti disponevano ancora, fino alla primavera del 1975, di scorte di granturco per le quali restituzioni alla produzione erano state concesse ancor prima che entrasse in vigore il regolamento impugnato. Ne risulta che la riduzione dei contributi, nel frattempo sopraggiunta, ha avuto peso ancor maggiore. I fabbricanti di quellmehl subiscono perdite o, eventualmente, una riduzione notevole dei loro utili, causata soltanto dal fatto che la restituzione alla produzione è versata per l'amido rigonfiato, mentre invece la fabbricazione del quellmehl non gode dello stesso vantaggio.

g) Secondo le ragioni esposte ufficialmente, era necessaria una restituzione alla produzione per il granturco, il riso e la fecola di patate solo per conservare la competitività dell'industria dell'amido nei confronti di prodotti di sostituzione di natura chimica. Ciò significa implicitamente che la restituzione non è necessaria se l'amido è venduto per essere utilizzato nel settore alimentare. Tuttavia, la restituzione alla produzione per i prodotti destinati alla fabbricazione dell'amido è concessa indipendentemente dal settore nel quale l'amido è venduto.

A giudizio delle attrici nelle cause principali, sarebbe possibile limitare il versamento della restituzione alla produzione per la trasformazione di granturco, di riso e di patate destinati alla fabbricazione di amido, se detto amido è destinato al settore industriale e se esso è in concorrenza con prodotti sostitutivi di natura chimica.

h) Vi è inoltre un motivo ufficioso della soppressione della restituzione alla produ-

zione per il quellmehl: il quellmehl a base di granturco e di riso è stato venduto, in quantità ingenti, come mangime per animali e tale impiego costituisce un abuso cui si deve ovviare sopprimendo la restituzione alla produzione.

Le attrici nelle cause principali contestano questa asserzione. L'associazione di categoria dei produttori di ingredienti di prodotti di panetteria ha constatato che i suoi membri non hanno mai venduto quellmehl destinato come mangime agli animali. Nella Repubblica federale, vi sono ancora una o due imprese secondarie che non hanno aderito all'associazione, ma la cui produzione è trascurabile. Negli altri paesi, vi sono produttori di quellmehl in Danimarca (uno), nei Paesi Bassi (uno o due), ma con una produzione molto scarsa. Anche se questi ultimi avessero venduto quellmehl per la fabbricazione di mangimi, quest'operazione non avrebbe gran peso sul mercato.

Esse aggiungono che la disciplina comunitaria sulla restituzione alla produzione per i due prodotti in questione non impediva la loro vendita per la fabbricazione di mangimi. La restituzione alla produzione non era nemmeno limitata al quellmehl o all'amido impiegati nel settore alimentare o per prodotti chimici.

Contrariamente al quellmehl, l'amido di granturco è veramente venduto in quantità rilevanti per fabbricare mangimi. Ma anche per questo amido, che viene usato nel settore dell'industria dei foraggi, si continua a concedere una restituzione alla produzione.

i) Come è possibile limitare la restituzione alla produzione all'amido usato nel settore industriale a scopi chimici, si potrebbe limitare la restituzione alla produzione per il quellmehl, come per l'amido, ai soli casi d'impiego di detti prodotti per l'alimentazione umana.

I controlli sarebbero facili: il motivo ufficiosamente addotto per la soppressione

della restituzione alla produzione non regge — sotto alcun aspetto — all'analisi.

j) L'attrice nella causa principale (causa 16/77) osserva inoltre che si era pure tratto pretesto dalla necessità di ridurre il bilancio comunitario per giustificare l'abolizione della restituzione alla produzione per il quellmehl. Essa trova l'argomento poco convincente: anzitutto, la restituzione alla produzione concessa finora per la fabbricazione del quellmehl non ha gran rilevanza rispetto al volume complessivo delle restituzioni alla produzione e nemmeno in relazione alla restituzione alla produzione per la fabbricazione di amido. In secondo luogo, non vi è dubbio che sarebbe possibile eliminare del tutto le restituzioni alla produzione, però — sotto il profilo della non discriminazione — ciò implicherebbe che fossero abolite le restituzioni alla produzione sia per la fabbricazione del quellmehl, sia per quella dell'amido rigonfiato. Infine non è possibile un risparmio nel bilancio della Comunità per il semplice fatto che — come si vede dalle condizioni del mercato — una volta abolita la restituzione alla produzione per il quellmehl, esso verrebbe sostituito da amido rigonfiato, per la cui fabbricazione è concessa restituzione.

k) Le attrici nelle cause principali rilevano in conclusione che non vi sono gravi motivi per eliminare una differenza concorrenziale naturale tra i due prodotti in questione. Non è esatto — contrariamente a quanto pensa la convenuta nella causa principale — dire che una discriminazione presuppone che il quellmehl abbia un peso economico nel settore alimentare in tutta la Comunità. Sono concesse, nella Comunità, restituzioni alla produzione a favore soltanto delle imprese di alcuni Stati membri: l'aiuto al frumento duro, alla colza e all'olio d'oliva.

l) La discriminazione è inoltre grave ed onerosa per i fabbricanti di quellmehl in causa e lo stato di fatto non giustifica alcuna discriminazione, per quanto lieve.

Le attrici nelle cause principali domandano quindi alla Corte di risolvere il primo quesito del Finanzgericht dichiarando che le disposizioni ivi menzionate sono in contrasto con il divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3 del trattato e sono nulle in quanto non contemplano una restituzione alla produzione per il granturco impiegato nella fabbricazione del quellmehl d'importo pari a quello della restituzione concessa per la trasformazione di quest'ultimo prodotto in amido.

2. a) Il *Consiglio* e la *Commissione* permettono che, nella causa 117/76, l'attrice ha promosso l'azione il 22 luglio 1975, cioè nel corso della stagione 1974-75, mentre nella causa 16/77 l'azione è stata promossa il 15 agosto 1975, quindi nella stagione 1975-76.

Di conseguenza, eventuali diritti a restituzione sono disciplinati nel primo caso dai regolamenti del Consiglio nn. 1125, 1132, 3113/74 e dal regolamento della Commissione 4 ottobre 1974, n. 2518 (GU n. L 270, pag. 1) e, nella causa 16/77, dai regolamenti del Consiglio nn. 1125/74, 665 e 1955/75.

b) Secondo il *Consiglio*, il quellmehl e l'amido rigonfiato sono parzialmente intercambiabili nel loro impiego, specie come agenti di cottura per la fabbricazione del pane di segala. Per varie caratteristiche particolari, il quellmehl offre più vantaggi rispetto all'amido rigonfiato: ha migliore capacità di assorbimento dell'acqua; contiene, oltre l'amido, altri preziosi elementi di base sotto l'aspetto alimentare, il procedimento con cui si ottiene dalla materia prima è un procedimento fisico relativamente semplice, la fabbricazione dell'amido richiede una tecnica che implica relativamente più lavoro; il rapporto d'estrazione dalla materia prima è più alto. Questi vantaggi fan sì che il quellmehl risulti del 15-20 % meno caro dell'amido rigonfiato, il che supera largamente l'importo della restituzione di cui ha fruito l'amido rigonfiato fino alla stagione 1975/76.

Quindi l'abolizione della sovvenzione non ha soppresso il vantaggio di prezzo e di qualità che godeva il quellmehl sul piano della fabbricazione degli agenti di cottura.

c) A seguito della crisi del petrolio i prezzi dei prodotti concorrenti dell'amido sono aumentati, quindi la concorrenza a danno dell'amido è diminuita; di riflesso è diminuita pure la concorrenza amido-quellmehl. Pure diminuita è la concorrenza esercitata dai prodotti trasformati importati. D'altro canto, lo stesso mercato del granturco ha risentito dell'aumento sul mercato mondiale del prezzo dei cereali, il che ha ridotto la necessità di tutelare le industrie di trasformazione della Comunità. Inoltre, il fatto che la fabbricazione di amido è molto più costosa e complessa che quella del quellmehl, ha pure fatto sì che il prezzo di produzione dell'amido risentisse molto di più degli aumenti delle spese d'investimento e del costo della mano d'opera. Infine le autorità comunitarie si sono rese conto che il quellmehl non veniva più usato solo nel settore tradizionale della panetteria, ma che, grazie alla restituzione, veniva usato come componente nei mangimi. Però queste conseguenze, attribuibili alla restituzione, esulavano dall'ambito degli obiettivi della politica agraria comune per i quali è stata instaurata la restituzione.

Per effetto di questa constatazione il Consiglio ha diminuito la restituzione per l'amido (regolamenti nn. 1132/74, 3113/74 e 1955/75), l'ha resa facoltativa (regolamento n. 665/75) e l'ha abolita per il quellmehl (regolamenti nn. 1125/74 e 1132/74).

d) Concedere la restituzione per l'amido è conforme alle disposizioni dell'art. 39, n. 1 c) e d) del trattato. Per contro, la soppressione della restituzione per il quellmehl, poiché usato per i mangimi, rientra nell'ambito dell'obiettivo che mira a limitare la politica agraria comune a «raggiungere gli obiettivi previsti dall'art. 39» (art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato).

e) Il Consiglio rileva che, circa la asserita violazione della norma di non discriminazione, non si opera discriminazione considerando diversamente situazioni non comparabili. La concessione di una restituzione all'amido è giustificata dalle condizioni del mercato di detto prodotto e dalla sua situazione ai margini del mercato comune agricolo e del mercato comune industriale. La situazione del quellmehl è però diversa. In realtà, la concessione di una restituzione a quest'ultimo prodotto è, da un lato, superflua quanto alla tutela di suoi sbocchi tradizionali, poiché la restituzione concessa per l'amido rigonfiato è stata ripetutamente ridotta di parecchio e, d'altro canto, irrazionale, in quanto contribuisce a creare sbocchi innaturali, come quello dei mangimi. Questa differenza di situazione giustifica una differenza di trattamento, nonostante il carattere di parziale concorrenza dei due prodotti in questione.

f) Il Consiglio fa pure notare che, pur se, nel passato, quellmehl e amido hanno fruito in genere dello stesso trattamento, ciò non significa che — come ritengono le attrici nelle cause principali — essi abbiano diritto alla parità di trattamento. Il Consiglio si richiama a questo proposito ai motivi suesposti che, a suo giudizio, nel passato potevano giustificare una parità di trattamento, ma ora non sussistono più.

Ciò si arguisce dal quarto considerando del regolamento n. 1125/74, che decreta l'abolizione della restituzione per il quellmehl e ne dispone la riduzione per gli amidi. La riduzione a 10 UC/t della restituzione per l'amido ha ripristinato la naturale situazione di superiorità del quellmehl come agente di cottura.

g) In diritto, il Consiglio ricorda la giurisprudenza della Corte susseguente alla sentenza 17 luglio 1963, nella causa 13/63, Italia/Commissione (Racc. 1963, pag. 333) secondo cui non è discriminatorio un trattamento diverso in situazioni diverse. Inoltre il Consiglio si richiama al punto n. 22 della sentenza della Corte 11

luglio 1974, nella causa 11/74, *Union des minotiers de la Champagne/Francia* (Racc. 1974, pag. 877) in virtù del quale una diversità di trattamento non può ritenersi discriminatoria, a meno che non risulti arbitraria.

Secondo il Consiglio, pare potersi desumere dai fatti da esso citati, specie da quelli riguardanti il vantaggio naturale del quellmehl sotto il profilo della concorrenza e del suo impiego per la fabbricazione dei mangimi, che è contrario alla finalità originaria della sovvenzione, che non è stata commessa alcuna discriminazione arbitraria nel regolamento n. 1125/74 (stagione 1974-75, causa 117/76), né nei regolamenti nn. 665/75 e 1955/75 (stagione 1975-76, causa 16/77). Lo stesso può dirsi per il regolamento n. 2727/75, che si è applicato solo dal 1° novembre 1975.

3. a) La *Commissione* osserva che l'abolizione della restituzione alla produzione di quellmehl rappresenta solo una delle fasi di un riordinamento totale della politica delle sovvenzioni della Comunità nel settore dei prodotti di trasformazione a base di cereali, che ha pure determinato la riduzione delle restituzioni per l'amido. Non si può dunque fondare la censura di discriminazione sulla abolizione, come tale, delle restituzioni nel caso del quellmehl, ma al massimo sul fatto che la restituzione concessa per l'amido rigonfiato non è stata interamente abolita.

b) Sotto il profilo giuridico, la *Commissione* osserva che, affinché una decisione comunitaria in campo economico, come ad esempio il provvedimento in questione, possa definirsi discriminatoria, dovrebbe poggiare su ipotesi manifestamente errate: sentenza della Corte 24 ottobre 1973 nella causa 43/72, *Merkur - Außenhandels - GmbH / Commissione* (Racc. 1973, pag. 1055).

c) Di conseguenza, la *Commissione* elenca i motivi per cui sono stati adottati i provvedimenti contestati: gli oneri finanziari della politica agraria comune

andavano ridotti; il sistema dei prezzi nell'ambito delle restituzioni alla produzione andava adeguato alla realtà economica; il prezzo di approvvigionamento — base di calcolo della restituzione alla produzione, pari alla differenza tra questo prezzo e il prezzo d'entrata comunitario — non aveva seguito l'andamento dei prezzi di mercato e di entrata in costante aumento e le restituzioni erano quindi praticamente raddoppiate; il rincaro dei prodotti sintetici concorrenti dell'amido da cereali, conseguenza dell'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi aveva posto in evidenza la necessità di rivedere radicalmente la politica di concessione delle restituzioni.

d) Poiché l'amido era in concorrenza con i prodotti di sostituzione sintetici, il Consiglio non ha abolito le restituzioni alla produzione per detto prodotto, ma si è limitato a ridurne l'importo.

e) Sorge quindi il problema del se la riduzione della restituzione alla produzione di quellmehl avesse dovuto operarsi con lo stesso ritmo seguito per l'amido.

Un'analisi della situazione concorrenziale dei due prodotti ha messo in luce differenze essenziali che non giustificavano più l'assoluto parallelismo delle discipline delle restituzioni osservato fino a quel momento. L'assimilazione del quellmehl all'amido, di cui all'art. 11 del regolamento n. 120/67, si spiega piuttosto con l'argomento politico della «conservazione della situazione creatasi nel tempo per i fabbricanti di quellmehl che con la necessità economica e con l'identità delle condizioni economiche. A questo proposito si ricorda che la produzione di quellmehl godeva di una sovvenzione nazionale tedesca dal 1930.

f) Il calcolo dell'importo delle restituzioni parte dal presupposto generale che per fabbricare 100 kg di amido occorrono 161 kg di granturco. Per contro la percentuale di estrazione per il quellmehl varia tra 102 e 110 kg al massimo e la fabbrica-

zione del quellmehl è molto meno impegnativa e complessa che quella dell'amido.

D'altro canto, per fabbricare il quellmehl, non è necessario partire dal cereale puro: tutti gli altri prodotti amilacei dell'industria molitoria, meno cari, possono venir utilizzati.

g) L'intercambiabilità dei due prodotti in questione non aveva avuto fino a quel momento grandi conseguenze sul piano pratico.

La Commissione si rifà in proposito a quanto dichiara l'attrice nella causa principale (16/77):

«... il quellmehl presenta migliori caratteristiche tecnologiche. La capacità di assorbimento dell'acqua in particolare ... è maggiore nel caso del quellmehl; ... il quellmehl presenta migliori caratteristiche sotto l'aspetto alimentare ...»

«... In ultima analisi, comunque, la scelta di un prodotto o dell'altro è determinata dal prezzo, giacché l'impiego di una maggior quantità di amido rigonfiato consente di giungere esattamente alla stessa capacità di assorbimento d'acqua ...».

La restituzione, calcolata secondo le esigenze dell'industria dell'amido, ha quindi, dato il costo uguale della materia prima, sovvenzionato eccessivamente la produzione del quellmehl, che già costava meno. Tale differenza di prezzo, in aggiunta alla facoltà di impiegare farine basse meno care, ha consentito all'industria del quellmehl di invadere il mercato dei mangimi.

Per questo motivo le istituzioni comunitarie hanno concluso che non vi erano impellenti motivi di conservare la perfetta parità di trattamento tra la produzione del quellmehl e quella dell'amido.

Tenuto conto delle notevoli riduzioni apportate alle restituzioni alla produzione di amido, contemporaneamente alla sop-

pressione della restituzione del quellmehl, non vi era motivo di ritenere che la concorrenza con l'amido rigonfiato venisse pregiudicata in modo grave ed irreparabile.

Nel settore dei mangimi i prezzi superiori della materia prima, cioè del granturco, si sarebbero potuti facilmente compensare usando farine basse che costano meno.

Analogamente, non vi erano eccessivi timori che l'amido rigonfiato obbligasse a passare dal mercato tradizionale degli agenti di cottura alla farina di segala. L'amido rigonfiato poteva certamente sostituire il quellmehl, ma non gli agenti di cottura specifici, dei quali non possiede le caratteristiche.

h) Non vi era nemmeno motivo di temere che il vantaggio naturale dei prodotti a base di quellmehl sotto il profilo della concorrenza venisse rovesciato per effetto dei vantaggi eccessivi concessi all'amido rigonfiato sul piano dei prezzi.

L'aumento del prezzo della materia prima provocato dall'abolizione della restituzione non si sarebbe ripercosso interamente, ma solo in parte sul prezzo del quellmehl, che risentiva pure molto dell'influenza di altri fattori. L'incidenza di questo aumento sul prezzo degli agenti di cottura pronti alla vendita, come quelli fabbricati dalle attrici nelle cause principali sarebbe stata ancora meno sensibile.

Analogamente, la riduzione, per effetto della conservazione delle restituzioni, del prezzo della materia prima rappresentata dal granturco rispetto al prezzo di costo del quellmehl si sarebbe risolto soltanto in un vantaggio limitato sul piano del prezzo del prodotto finito, cioè dell'amido rigonfiato.

Le oscillazioni di prezzo derivanti da modifiche dell'importo delle restituzioni non costituiscono discriminazione, salvoché facciano salire il prezzo del quellmehl ad un livello molto superiore a quello dell'amido.

L'industria dell'amido ha dovuto affrontare, come i produttori di quellmehl, notevoli aumenti di prezzo per la materia prima, cioè il granturco. Il vantaggio di cui essa godeva sul piano dei prezzi rispetto ai produttori di quellmehl si è limitato alla conservazione di una restituzione ridotta alla produzione. L'importo di tale restituzione, che all'inizio era di 20,40 UC/t, nel luglio 1975 è scesa a 18,45 UC/t, dall'agosto 1975 a 10 UC/t. Ciò non era sufficiente a ricuperare, nemmeno approssimativamente, il vantaggio di almeno 100 DM di cui godeva in precedenza il quellmehl come prodotto finito.

I rilievi eseguiti nel frattempo non hanno neppure essi rilevato una concorrenza che consenta all'amido rigonfiato di sostituirsi al quellmehl grazie alle restituzioni di cui gode.

Sulla seconda questione

1. *L'attrice* nella causa principale (117/76) fa osservare che, nella fattispecie, è possibile ovviare alla discriminazione con effetto retroattivo, concedendo retroattivamente la restituzione alla produzione per la fabbricazione del quellmehl a base di granturco e di riso secondo un parametro corrispondente alla restituzione per la fabbricazione di amido a base di granturco e di riso, durante lo stesso periodo.

L'attrice nella causa principale (16/77) aggiunge che la nullità del regolamento n. 1125/74 si risolve in un ripristino della validità dell'art. 11 del regolamento n. 120/77 nella sua versione anteriore all'entrata in vigore del regolamento n. 1125/74, nei limiti in cui disciplina la restituzione alla produzione per il granturco destinato alla fabbricazione di quellmehl. Quindi l'attrice nella causa principale sarebbe legittimata ad ottenere una restituzione alla produzione per l'impiego di granturco nell'ambito della fabbricazione di quellmehl.

L'art. 215, secondo comma, del trattato implica le stesse conseguenze giuridiche.

Il principio che la restitutio in integrum incombe in primo luogo al responsabile del danno, se il danno risulta arrecato illecitamente, rientra tra i principi generali sulla responsabilità della Comunità per i danni arrecati dalle sue istituzioni. Allo stesso principio si ispira pure l'azione di restituzione allo stato pristino, nota nel diritto amministrativo, la quale è un istituto comune agli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

Le attrici nelle cause principali chiedono dunque alla Corte di risolvere affermativamente la seconda questione.

2. Il *Consiglio* sostiene che la Corte non può, anche rilevando l'invalidità di una norma giuridica, sostituirsi al legislatore comunitario nell'esercizio della discrezionalità che è prerogativa di questi nell'emanare una norma positiva, giacché vi sono molte altre possibilità sotto l'aspetto legislativo.

La seconda questione si risolve inoltre nel chiedere alla Corte di pronunciarsi su un problema di applicazione del diritto, cosa non consentita.

3. La *Commissione* nota che, anche se il quellmehl fosse incluso nuovamente nell'elenco dei prodotti che possono fruire di una restituzione, riportato all'art. 11 del regolamento n. 120/67, il Consiglio non sarebbe obbligato a concedere una restituzione al quellmehl. Il regolamento n. 665/75 ha abolito la restituzione obbligatoria vigente in precedenza ed ha attribuito al Consiglio la facoltà di decidere discrezionalmente se una restituzione va concessa per uno dei prodotti elencati.

La constatazione di uno sviamento di potere implica l'illegittimità delle misure adottate e fa sì che il Consiglio debba sostituirle con un provvedimento non discriminatorio che non esuli dalle sue facoltà discrezionali.

L'unica eccezione possibile potrebbe aversi se il margine di apprezzamento del Consiglio fosse limitato alla possibilità di

una sola decisione: quella di ripristinare, retroattivamente, il diritto ad una restituzione identica. Però nella fattispecie si profilano più soluzioni.

III — Risposta scritta ad una domanda della Corte

Su invito della Corte a produrre i dati comprovanti l'impiego di quellmehl per i mangimi, la Commissione ha presentato un telex del Ministero federale tedesco per l'alimentazione.

Secondo detto telex, l'associazione di categoria dei produttori di mangimi (Fachverband der Futtermittelindustrie) tra l'altro è entrata in contatto con il Ministero circa l'abolizione della restituzione alla produzione per il quellmehl, in quanto tale abolizione svantaggiava il quellmehl rispetto all'amido rigonfiato per quel che riguardava la produzione degli alimenti sostitutivi del latte destinati all'alimentazione dei vitelli e dei suini. Dallo stesso telex risulta inoltre che il Ministero per l'alimentazione è in possesso di uno studio in cui si dimostra che a quel tempo, sul mercato delle componenti per mangimi, il quellmehl era offerto a 65/70 DM/q. le, mentre altri prodotti amilacei costavano 80/85 DM/q. le quindi raggiungeva all'incirca l'80/82 % del prezzo dei prodotti a base di amido e di glucosio.

La Commissione non ha potuto prendere visione dei documenti originali, né metterli a disposizione della Corte, giacché vi sono riportati dati riservati.

IV — Fase orale

All'udienza 21 giugno 1977 hanno presentato osservazioni orali:

- l'attrice nella causa principale nel procedimento 117/76, con l'avv. Fritz Modest;
- l'attrice nella causa principale nel procedimento 16/77, con l'avv. K.-D. Rathke;

- il Consiglio, rappresentato dal direttore del suo ufficio legale, Daniel Vignes, in qualità di agente;
- la Commissione, rappresentata dal suo consigliere giuridico, Götz zur Hausen, in qualità di agente.

L'attrice nella causa principale (117/76) osserva a questo proposito che, secondo le informazioni, che essa non può comprovare in modo irrefutabile, vi è una sola impresa, nella Repubblica federale di Germania, Interquell, che ha trasformato circa 5 000 t di granturco in quellmehl, e metà della produzione risultante, cioè 2 500 t è stata usata nel settore dei foraggi, allorché nel suo complesso l'industria del quellmehl trasforma circa 40/50 000 t di granturco in quellmehl.

Essa non comprende come l'amido rigonfiato possa sostituire il quellmehl, ma non gli ausiliari specifici, dei quali non possiede le caratteristiche: l'amido rigonfiato, come il quellmehl, può venir impiegato come componente essenziale di un ausiliario per i prodotti di panetteria.

Il costo di produzione del quellmehl è di 98,79 DM/q. le mentre l'amido è offerto a 98 DM/q. le grazie alla restituzione.

L'attrice nella causa principale (16/77) osserva che, se il quellmehl, come d'altronde l'amido, è in gran parte utilizzato come componente dei prodotti alimentari diversi dagli agenti di cottura, le possibilità d'impiego dei due prodotti sono molto simili. Le spese di produzione dell'amido rigonfiato e del quellmehl sono le stesse.

Non è vero che il quellmehl costi, alla produzione, 15/20 % meno dell'amido. In realtà, i rapporti di prezzo nel settore delle derrate alimentari sono inversi: i prezzi del quellmehl sono del 20 % superiori rispetto a quelli dell'amido rigonfiato. I prezzi cui si richiama il telex del Ministero federale tedesco dell'alimentazione riguardano solo il settore dei foraggi.

La *Commissione* osserva, circa l'assunto dell'attrice nella causa principale, secondo cui l'amido rigonfiato è stato offerto a 98 DM/q.le, che questo prezzo riguarda la situazione attuale, mentre il raffronto dei prezzi operato dalla Commissione si riferisce al periodo in cui si è discusso dell'abolizione della restituzione.

Il fatto che il quellmehl sia stato impiegato nel settore dei foraggi non è solo una ragione ufficiosa: il terzo considerando del regolamento conteneva un accenno, pur se poco preciso, in questo senso.

La Corte ha chiesto alla Commissione di precisare in udienza i propri argomenti sul seguente punto:

«La differenza che intercorre tra le cause 117/76 e 16/77 in quanto la domanda di concessione della restituzione nel primo caso è stata presentata ad una data in cui l'art. 11 modificato dal regolamento n. 120/67 contemplava la concessione obbligatoria di una restituzione per i prodotti contemplati dall'articolo ("restituzione è concessa"), mentre invece la richiesta nel secondo caso è stata presentata ad una data in cui la versione applicabile dell'art. 11 contemplava la concessione facoltativa di una restituzione per i prodotti contemplati ("una restituzione può essere concessa").»

La Commissione ha risposto in merito che, in entrambi i casi, il quellmehl non è più stato menzionato dalla disposizione in questione. La questione si deve porre solo qualora l'abolizione di detta restituzione per il quellmehl fosse dichiarata illegittima dalla Corte. In questo momento

il quellmehl rientrerebbe come prodotto finale nel regolamento sul prodotto di base per il quale una restituzione alla produzione è concessa nel primo caso e può venir concessa nel secondo.

Pur se un regolamento di base prescrive che una restituzione è concessa, non per questo l'interessato ha un diritto in questo senso. È solo la determinazione dell'importo della restituzione che fa insorgere il diritto a favore dell'interessato. Non si può controbattere a questo argomento sostenendo che l'importo della restituzione era già fissato per l'amido rigonfiato ed un nuovo atto giuridico non era quindi necessario per conferire diritto alla restituzione: ciò equivarrebbe a sostenere che il Consiglio ha esercitato il suo potere discrezionale, in modo irrevocabile, una volta per tutte, in quanto ha determinato per l'amido un certo importo della restituzione. La Commissione ritiene che tale teoria non sia sostenibile: una trasposizione pura e semplice al quellmehl della stessa restituzione fissata all'inizio per l'amido non è il solo mezzo per giungere alla parità di trattamento. Vi è anche la possibilità di limitare queste restituzioni al settore alimentare o di limitare l'aliquota della restituzione per i due prodotti. Anche ciò potrebbe garantire la parità di trattamento. Per la stagione 1975/76 la parità, che dipende dal potere discrezionale del legislatore, potrebbe anche consistere nella totale soppressione della restituzione per l'amido rigonfiato, poiché, a quel tempo, la restituzione era facoltativa.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 22 settembre 1977.

In diritto

- 1 Con ordinanze datate 8 novembre 1976 e, rispettivamente, 18 gennaio 1977, pervenute in cancelleria il 10 dicembre 1976 e il 31 gennaio 1977, il Finanz-

gericht di Amburgo ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, due questioni relative alla validità di alcune disposizioni dei regolamenti comunitari in materia di restituzioni alla fabbricazione di prodotti derivati dal granturco.

- 2 Poiché le questioni sollevate nelle due cause sono identiche ed hanno essenzialmente lo stesso oggetto, è opportuno riunire le cause ai fini della sentenza.
- 3 Con una prima questione si chiede, in sostanza, se l'art. 11 del regolamento n. 120/67 del Consiglio, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, nella versione adottata in seguito, sia nullo in quanto non contempla una restituzione alla produzione, per il granturco destinato alla fabbricazione di quellmehl, del medesimo importo di quella stabilita relativamente alla trasformazione del suddetto prodotto in amido;

con la seconda questione si chiede se, in caso di soluzione affermativa del punto che precede, i fabbricanti di quellmehl possano far valere direttamente un diritto alla stessa restituzione alla produzione spettante ai produttori di amido rigonfiato oppure a tal fine occorra un atto del Consiglio.

- 4 Le questioni sono insorte nell'ambito di procedimenti vertenti sul versamento della restituzione alla produzione per il quellmehl, promossi nei confronti delle autorità nazionali competenti da produttori di questa merce i quali sostengono che le disposizioni che hanno abolito detta restituzione, pur mantenendo in vigore la restituzione alla produzione per l'amido, rappresentano una discriminazione in spregio dell'art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato.
- 5 La restituzione alla produzione per il quellmehl ottenuto dal granturco, che in Germania viene corrisposta dal 1930, è stata introdotta nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, in un primo tempo come facoltativa dal regolamento del Consiglio 21 ottobre 1964, n. 142 (GU 27. 10. 1964, pag. 2673) e poi come obbligatoria dall'art. 11 del regolamento del Consiglio 13 giugno 1967 (GU 19. 6. 1967, pag. 2269);

questo regime era identico a quello istituito dagli stessi regolamenti per la restituzione alla produzione di amido; gli importi delle restituzioni erano pure gli stessi per entrambi i prodotti;

mentre le restituzioni alla produzione di amido sono state motivate con la necessità di mantenerne il prezzo ad un livello concorrenziale rispetto ai prezzi

dei prodotti di sostituzione derivati in particolare dal petrolio, le restituzioni alla produzione del quellmehl sono state motivate con la possibilità di sostituzione tra amido e quellmehl, come si desume in particolare dal decimo considerando del regolamento n. 120/67;

- 6 questa situazione è mutata solo con il 1° agosto 1974, allorché è entrato in vigore il regolamento del Consiglio 29 aprile 1974, n. 1125, (GU n. L 128 del 10. 5. 1974, pag. 12), in forza del quale l'art. 11 del regolamento n. 120/67 è stato sostituito da una nuova versione che contemplava restituzioni per la produzione di amido, ma non per quella di quellmehl;

per giustificare l'abolizione della restituzione alla produzione di quellmehl, nella motivazione del regolamento n. 1125/74 si dichiarava che l'esperienza fatta aveva consentito di constatare che la possibilità di sostituire il quellmehl con l'amido in certi impieghi determinati nel settore alimentare era «economicamente debole e persino inesistente».

- 7 L'art. 40, n. 3, 2° comma del trattato dispone che l'organizzazione comune dei mercati «deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità»;

questa norma, benché vieti indiscutibilmente qualsiasi discriminazione fra produttori dello stesso prodotto, non contempla altrettanto inequivocabilmente i rapporti fra diversi settori industriali o commerciali nel campo dei prodotti agricoli trasformati;

ciò non toglie che il divieto di discriminazione enunciato dalla norma summenzionata è solo l'espressione specifica del principio generale di uguaglianza che fa parte dei principi fondamentali del diritto comunitario;

questo principio impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvoché una differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata.

- 8 Si deve perciò stabilire se quellmehl e amido si trovino in situazioni analoghe, nel senso che l'amido possa sostituirsi al quellmehl nell'impiego specifico e tradizionale di quest'ultimo prodotto;

a questo proposito si deve anzitutto osservare che la disciplina comunitaria si è fondata, fino al 1974, sulla constatazione che la restituzione era possibile;

le attrici nelle cause principali, da un lato, ed il Consiglio e la Commissione, dall'altro, sono però discordi circa la persistenza di tale situazione;

le attrici nelle cause principali sostengono che le possibilità di sostituzione sono rimaste invariate, il che avrebbe comportato che, dopo la soppressione della restituzione per il quellmehl, vi è stato un calo nelle vendite, a favore dell'amido;

il Consiglio e la Commissione, dal canto loro, pur dando ampi ragguagli sulla fabbricazione e sulla vendita dei prodotti in questione, non hanno fornito dati tecnici ed economici tali da far modificare notevolmente il giudizio sulla situazione preesistente;

non è dunque stato provato che, sotto il profilo del regime comunitario delle restituzioni alla produzione, i due prodotti abbiano cessato di trovarsi in situazioni analoghe;

entrambi quindi vanno considerati alla stessa stregua, salvoché la diversità di trattamento sia obiettivamente giustificata.

- 9 Quanto a quest'ultimo punto, Consiglio e Commissione sostengono che la soppressione della restituzione per il quellmehl è giustificata dal fatto che notevoli quantitativi di quellmehl sono stati distratti dal settore dell'alimentazione umana, che ne costituiva la destinazione specifica, per esser venduti come mangime;

questa ragione, la cui esattezza peraltro è contestata dalle attrici nelle cause principali, pur se è menzionata nell'esposto unito alla proposta presentata dalla Commissione al Consiglio e poi approvata come regolamento n. 1125/74, non compare tuttavia nella motivazione del regolamento stesso;

la Commissione, che la Corte in corso di causa aveva invitato a produrre dati a comprova dell'impiego del quellmehl nel settore dei mangimi, non ha potuto ottemperare all'invito;

pur supponendo che questo impiego potesse essere realmente comprovato — e che l'amido sovvenzionato sia stato impiegato in modo analogo —, il fatto non poteva giustificare la soppressione della restituzione se non relativamente ai quantitativi così impiegati, ma non anche per le partite del prodotto impiegate per l'alimentazione umana.

10 Tenuto conto principalmente del lungo periodo nel quale i due prodotti hanno fruito della parità di trattamento per quel che riguarda le restituzioni alla produzione, non è stata dimostrata l'esistenza di circostanze obiettive che potessero giustificare il mutamento del regime precedente, operato dal regolamento n. 1125/74, con cui si poneva fine a detta parità;

si deve perciò concludere che la soppressione della restituzione per il quellmehl, decretata dal regolamento n. 1125/74, unitamente alla conservazione della restituzione per l'amido di granturco, equivale ad un disconoscimento del principio di uguaglianza.

11 Nella situazione particolare della fattispecie, questa constatazione di illegittimità non sfocia però inesorabilmente in una dichiarazione di invalidità di una disposizione del regolamento n. 1125/74;

12 è opportuno ricordare, anzitutto, che la modifica dell'art. 11 del regolamento n. 120/67, ad opera dell'art. 5 del regolamento n. 1125/74, ha assunto la forma non già dell'abolizione della parte della norma riguardante il quellmehl, bensì della sostituzione della vecchia norma con una nuova, nella quale non si fa menzione di detto prodotto;

l'illegittimità della norma deriva quindi da un'omissione anziché da una delle sue disposizioni;

13 tuttavia detta illegittimità non può venir cancellata per il solo fatto che la Corte, nell'ambito di un procedimento a norma dell'art. 177 del trattato, dichiara l'invalidità, totale o parziale, della disposizione litigiosa;

è invece d'uopo constatare che la situazione giuridica sorta per effetto dell'art. 5 del regolamento n. 1125/74 che sostituisce al vecchio testo una nuova versione dell'art. 11 del regolamento n. 120/67, è incompatibile con il principio di uguaglianza e spetta alle istituzioni comunitarie competenti fare il necessario per ovviare a tale situazione;

una soluzione di questo genere della questione sottoposta alla Corte è tanto più opportuna in quanto vi sono molteplici possibilità di ripristinare la parità di trattamento tra i due prodotti in questione e di risarcire il danno eventualmente arrecato agli interessati e spetta alle istituzioni competenti in materia di politica agraria comune valutare i fattori economici e politici in base ai quali si opererà la scelta.

Sulle spese

- 14 Le spese sostenute dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;

nei confronti delle parti nelle cause principali, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice di merito, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese;

per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni ad essa sottoposte dal Finanzgericht di Amburgo con ordinanze 8 novembre 1976 e 18 gennaio 1977, dichiara:

1° L'art. 11 del regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, nella versione vigente dal 1° agosto 1974 per effetto della modifica apportata dall'art. 5 del regolamento del Consiglio 29 aprile 1974, n. 1125 e riprodotta nei regolamenti successivi, è incompatibile con il principio di uguaglianza, in quanto implica una disparità di trattamento, tra il quellmehl e l'amido rigonfiato, per quel che riguarda le restituzioni alla produzione per il granturco impiegato nella fabbricazione dei due prodotti in questione.

2° Spetta alle istituzioni competenti in materia di politica agraria comune fare il necessario per ovviare a tale situazione.

Kutscher	Sørensen	Bosco	Donner	Pescatore
Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	O'Keeffe	Touffait	

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 19 ottobre 1977.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
H. Kutscher