

zione comune dei mercati per i latticini, non può essere considerata come fonte, in contrasto con l'art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato, di una discriminazione a danno dei produttori di margarina.

4. Giacché ha reso possibile l'aumento delle vendite di burro e, nel contempo, l'avvicendamento ed un certo rinnovo delle scorte, l'azione « burro di Natale » per la vendita a prezzo ridotto di burro d'ammasso, disposta con regolamento n. 2956/84, malgrado la sua efficacia limitata e l'elevato costo per le finanze comunitarie, non può essere considerata inidonea a raggiungere gli scopi perseguiti ed eccessiva rispetto a ciò che era necessario per conseguirli, di guisa che non si può ravvisare in essa una trasgressione del principio di proporzionalità.
5. Benché, a norma dell'art. 6, n. 4, lett. a), del regolamento n. 804/68, recante organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, il regime d'intervento sia applicato in modo da far salva la posizione concor-

renziale del burro sul mercato, questa disposizione non significa che i rapporti di concorrenza fra il burro ed altri prodotti parzialmente sostituibili debbano essere considerati fissi ed immutabili. Al contrario, tenuto conto dell'importanza del burro in detta organizzazione comune, le istituzioni devono far sì che la posizione concorrenziale di questa merce non si deteriori e, se del caso, migliori onde consentire il ripristino dell'equilibrio dell'organizzazione comune dei mercati per i latticini. È questo lo scopo per cui la Commissione, in un periodo di difficile smercio del burro, ha ricevuto i poteri necessari per adottare provvedimenti diretti all'aumento del consumo di burro, mediante riduzione del prezzo di esso, il che consente inoltre di far salvi gli altri scopi contemplati dall'art. 6, n. 4, lett. b) e c) di detto regolamento: conservare la qualità iniziale del burro ammassato ed ottenere l'ammasso più razionale possibile. Un'azione del genere di quella « burro di Natale » per la vendita a prezzo ridotto di burro d'ammasso, disposta col regolamento n. 2956/84, rientra perfettamente in questo contesto.

RELAZIONE D'UDIENZA nella causa 27/85 *

I — Gli antefatti, l'ambito giuridico e il procedimento

A — Gli antefatti

1. La ricorrente, società di diritto belga, produce e smercia, in più Stati membri, vari

tipi di margarina con marchi diversi. Essa chiede di essere risarcita del danno che ritiene di aver subito a seguito dell'operazione « burro di Natale » (in prosieguo: « OBN »), decisa alla fine del 1984 e attuata col suddetto regolamento della Commissione 18 ottobre 1984, n. 2956 (GU L 279, pag. 4). Il

* Lingua processuale: il francese.

danno è dovuto al fatto che le sovvenzioni concesse dalla Comunità per la vendita di burro a prezzo ridotto compromettono non solo la vendita di burro fresco, ma anche quella della margarina. Inoltre, l'OBN attuata nel 1984, rispetto a quelle decise precedentemente, sarebbe caratterizzata da riduzioni di prezzo molto più grandi, per quantitativi di burro maggiori (1,6 ECU il kg, per un quantitativo complessivo di 200 000 tonnellate, di cui 10 400 in Belgio). Ciò avrebbe indotto la ricorrente a proporre il presente ricorso.

2. Il mercato comunitario dei prodotti lattiero-caseari è caratterizzato da vari anni da una grande sovrapproduzione. Per far fronte all'eccedenza strutturale dell'offerta (105 milioni di tonnellate per la stagione 1983/84) rispetto alla domanda (82 milioni di tonnellate), il solo modo, oltre ai provvedimenti diretti a ridurre la produzione, consiste nell'immagazzinare il latte sotto forma di burro o di latte magro in polvere e nell'incentivare il consumo di detti prodotti o nel favorirne l'esportazione. Detto squilibrio causa un accrescimento costante e notevole di giacenze di burro che ammontavano, alla fine del 1984, ad oltre 1 milione di tonnellate.

3. Per smaltire dette scorte di burro assai costose per il bilancio comunitario, la Commissione effettuava varie operazioni dirette a porre a disposizione dei consumatori o di talune categorie di consumatori burro a prezzo ridotto, al fine di incentivarne il consumo.

4. Di tale contesto fanno parte le operazioni « burro di Natale », attuate già alla fine del 1977 e ripetute nel 1978, nel 1979, nel 1982 e nel 1984. Le OBN hanno avuto ad oggetto quantitativi sempre più crescenti con una riduzione di prezzo sempre maggiore. Lo studio della loro efficacia ha costituito oggetto di numerose controversie e di

una relazione speciale della Corte dei conti del 13 aprile 1982 (GU C 143, pag. 1), in cui sono formulate critiche in ragione delle spese sempre più elevate e della scarsa efficacia.

5. A proposito di tale situazione, nella relazione della Commissione sulla situazione dell'agricoltura nella Comunità per il 1984 si precisa (a pag. 51) che:

« Ciò nondimeno, la Commissione ha deciso che erano necessarie misure eccezionali per ridurre il livello delle scorte a più breve termine: in particolare, verrà ripetuta l'operazione cosiddetta "burro di Natale" e verranno smaltite sui mercati non tradizionali quantitativi di burro da lungo tempo all'ammasso. Nonostante i notevoli costi, si è deciso di procedere alla vendita sovvenzionata di circa 200 000 t di burro sui vari mercati europei, a metà del prezzo d'intervento. L'84% di tale burro verrà prelevato dalle scorte d'intervento. Sotto il profilo del rapporto costi/benefici, quest'operazione dovrebbe risultare più vantaggiosa di altre analoghe operazioni effettuate in passato, a motivo della contrazione del 10% del prezzo del burro, verificatasi all'inizio della campagna di commercializzazione 1984/85. Lo smaltimento del burro da lungo tempo all'ammasso crea non poche difficoltà. Secondo la Commissione, esistono buone possibilità di smaltire questo burro (prodotto prima dell'aprile 1983) soprattutto sul mercato sovietico, sempreché il prezzo sia competitivo rispetto a quello di altri olii e grassi ».

6. Ciò ha costituito, per l'appunto, l'oggetto del regolamento 18 ottobre 1984, n. 2956, che nel titolo I disciplina l'operazione « burro di Natale » 1984/85 e nel titolo I contempla un'operazione speciale diretta ad agevolare l'esportazione del burro da tempo all'ammasso. L'operazione « burro di Natale » riguarda 200 000 tonnellate, con una riduzione di 1,6 ECU il kg. Non essendosi il

comitato di gestione pronunciato nel termine prescritto, la Commissione ha adottato il regolamento che comporta, a carico della Comunità, una spesa ammontante a 320 milioni di ECU relativamente all'operazione « burro di Natale ». Il regolamento persegue due scopi: aumentare il consumo del burro ed evitare il protrarsi dell'ammasso.

7. Questa nuova operazione ha causato il malcontento dei produttori e dei venditori di margarina, in Belgio come in altri Stati membri. Essi ritengono di subire un danno notevole a seguito di tale perturbazione brutale del mercato dei grassi mediante l'improvvisa messa in consumo di una notevole quantità di un prodotto concorrente e sostituibile, a prezzi notevolmente ridotti grazie a sovvenzioni comunitarie. È questa l'origine del presente ricorso per risarcimento presentato dalla ricorrente. Detto ricorso si presenta come un ricorso per accertamento di responsabilità. Per il periodo da novembre 1984 a febbraio 1985 la ricorrente ha quantificato il suo danno in 48 151 281 BFR, precisando che detto importo dovrà essere modificato non appena note le diminuzioni delle vendite nel periodo da marzo a giugno 1985.

B — *L'ambito normativo*

1. Il regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 148, pag. 13) dispone, nell'art. 6, nn. 3 e 4:

« 3) Lo smaltimento del burro acquistato dall'organismo d'intervento si effettua in condizioni tali da non compromettere l'equilibrio del mercato e da assicurare a tutti gli acquirenti la parità di accesso ai prodotti in vendita e la parità di trattamento.

Per i quantitativi di burro di ammasso pubblico che non possono essere smaltiti a condizioni normali durante la

campagna lattiera, possono essere adottate misure particolari. Sempreché la natura di tali misure lo giustifichi, sono altresì adottate disposizioni particolari allo scopo di mantenere le possibilità di smaltimento dei prodotti che hanno formato oggetto degli aiuti di cui al paragrafo 2.

4) Il regime d'intervento viene applicato in modo da:

- a) mantenere la posizione concorrenziale del burro sul mercato;
- b) salvaguardare, nella misura del possibile, la qualità iniziale del burro;
- c) consentire il più razionale ammasso possibile. »

L'art. 12 di detto regolamento, modificato dal regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 559 (GU L 67, pag. 9), stabilisce:

« 1) In caso di formazione o rischio di formazione di eccedenze di prodotti lattiero-caseari, per facilitarne lo smaltimento o evitare la costituzione di nuove eccedenze, possono essere adottate misure diverse da quelle previste dagli articoli da 6 a 11.

2) Il Consiglio, che delibera su proposta della Commissione secondo la procedura di voto di cui all'articolo 43, paragrafo 2, del trattato, adotta le misure previste dal presente articolo e stabilisce le norme generali di applicazione.

3) Le modalità di applicazione del presente articolo sono stabilite secondo la procedura di cui all'articolo 30. »

L'art. 30 dello stesso regolamento disciplina il procedimento di decisione: la Commissione presenta al comitato di gestione per il latte e

per i prodotti lattiero-caseari un progetto dei provvedimenti da adottare; il comitato formula il suo parere in merito a detti provvedimenti nel termine stabilito dal suo presidente; la Commissione adotta provvedimenti che sono di immediata applicazione quando siano conformi al parere formulato dal comitato; i provvedimenti, qualora non siano conformi al parere del comitato, sono comunicati dalla Commissione al Consiglio che può adottare una decisione diversa nel termine di un mese.

2. Peraltro, l'*art. 1 del regolamento del Consiglio* 22 aprile 1969, n. 750, che modifica il regolamento n. 985/68 e contiene le norme generali che disciplinano le misure d'intervento sul mercato del burro e della crema di latte (GU L 98, pag. 2), ha precisato in seguito che per i prodotti lattiero-caseari giacenti in ammassi pubblici e che non possono essere smaltiti nel corso di una stagione lattiera a condizioni normali, la Commissione è tenuta ad esaminare la situazione. Gli adeguati provvedimenti sono adottati secondo il procedimento contemplato dall'*art. 30 del regolamento* n. 804/68.

3. Il summenzionato *regolamento* della Commissione 18 ottobre 1984, n. 2956, che nel titolo I disciplina l'OBN 1984/1985, si basa essenzialmente sulle precitate disposizioni dei regolamenti nn. 804/68 e 985/68. Nella motivazione dello stesso si precisa in particolare quanto segue:

« considerando che la situazione del mercato del burro è caratterizzata da ingenti disponibilità; che è quindi opportuno aumentare il consumo di burro con ogni mezzo adeguato;

considerando che la riduzione del prezzo al consumo finale rappresenta un mezzo efficace per conseguire tale obiettivo;

considerando che esistono nella Comunità scorte costituite a seguito di interventi sul mercato del burro, effettuati ai sensi dell'ar-

ticolo 6, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CEE) n. 804/68;

considerando che non è possibile smerciare, alle condizioni normali, la totalità del burro corrispondente a tali scorte durante la presente campagna lattiera; che è opportuno evitare, date le ingenti spese che ne risultano, il prolungarsi dell'ammasso; che è quindi opportuno adottare misure intese a favorire lo smercio del burro;

considerando che, nel quadro di una politica globale di riduzione delle giacenze, è opportuno predisporre un insieme equilibrato di misure interne ed esterne per lo smaltimento delle giacenze di burro;

considerando che, nell'imminenza delle festività di fine anno, possono presentarsi possibilità di smercio per il burro venduto a prezzo ridotto destinato al consumo diretto; considerando che l'entità della riduzione (...) deve essere tale da consentire uno smercio supplementare di burro, senza causare perturbazioni nel commercio normale del burro (...).

C — Il procedimento

Con atto introduttivo depositato il 1° marzo 1985 la ricorrente ha proposto, in base agli artt. 178 e 215, 2° comma, del trattato, un ricorso diretto a che la Commissione, per la Comunità economica europea, sia condannata a risarcire il danno da essa subito a seguito dell'attuazione dell'operazione « burro di Natale » 1984/85, contemplata dal regolamento della Commissione n. 2956/84. Essa conclude anche per la condanna della convenuta alle spese.

La Commissione conclude che la Corte voglia respingere il ricorso e porre le spese a carico della ricorrente.

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

II — I mezzi e gli argomenti delle parti

II. 1 — Sulla ricevibilità del ricorso

a) La Commissione ha sollevato due eccezioni d'irricevibilità.

In primo luogo, il ricorso è solo apparentemente un ricorso per risarcimento, e mira, in realtà, ad ottenere l'annullamento di provvedimenti che sono stati adottati mediante un regolamento di portata generale e che i singoli non sono legittimati ad impugnare dinanzi alla Corte.

In secondo luogo, il fatto che la ricorrente abbia quantificato il danno solo nella fase della replica, e ancora non definitivamente, ed abbia così trasformato un ricorso per accertamento di responsabilità in un ricorso per risarcimento, si risolve in una violazione delle prerogative della difesa, infrange l'art. 42 del regolamento di procedura, e non consente alla Commissione di far valere del tutto il proprio punto di vista sulla stima del danno.

b) La ricorrente sostiene di aver proposto un ricorso per accertamento di responsabilità per un danno imminente, certo e prevedibile, e non un ricorso per annullamento. Siffatto procedimento non impedisce affatto alla Commissione di presentare le sue controdeduzioni. Le eccezioni d'irricevibilità della Commissione sono infondate, come è provato dalla costante giurisprudenza della Corte (in particolare dalla sentenza 6 dicembre 1984, causa 59/83, Biovilac, Racc. 1984, pag. 4057).

II. 2 — Nel merito

In limine occorre rilevare che le parti ammettono, in una certa misura, l'esistenza di un rapporto di concorrenza e di sostituibilità fra il burro e la margarina. La Commis-

sione non nega questo dato di fatto che è stato del resto esposto nella sentenza 23 febbraio 1983, causa 66/82, Fromançais (Racc. 1983, pag. 395). La ricorrente insiste su detta sostituibilità osservando che le parti di mercato del burro e della margarina sono influenzate da due fattori: i prezzi rispettivi dei prodotti e la preferenza del consumatore. A causa della sostituibilità qualsiasi modifica di uno di detti fattori influenza le vendite rispettive del burro e della margarina.

1. Sulla validità delle operazioni « burro di Natale » con riguardo al diritto comunitario

La ricorrente ha dedotto quattro mezzi a sostegno del ricorso.

Primo mezzo: le OBN sono in contrasto col principio della stabilizzazione dei mercati enunciato dall'art. 39, n. 1, lett. c), del trattato, e dall'art. 6, n. 3, del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804.

a) La ricorrente argomenta in sintesi come segue: la necessaria conciliazione degli scopi enunciati dall'art. 39 non consente di isolare uno di essi in modo da rendere impossibile il conseguimento degli altri. Orbene, la Commissione ha completamente posto in non cale lo scopo della stabilizzazione dei mercati, senza che per questo la sua azione possa essere giustificata da uno degli altri scopi enunciati dall'art. 39 del trattato. Le OBN causano distorsioni del mercato che perturbano tanto l'equilibrio del mercato del burro quanto quello della margarina, tenuto conto del rapporto di sostituzione e di concorrenza fra i due prodotti.

b) La Commissione confuta detti argomenti come segue:

Lo scopo della stabilizzazione dei mercati, enunciato dall'art. 39 del trattato, è solo uno degli scopi tra loro contraddittori che

è compito delle istituzioni comunitarie temperare, secondo la costante giurisprudenza della Corte, esercitando il potere discrezionale ad esse riconosciuto in materia tanto dalla giurisprudenza della Corte quanto dalle citate disposizioni dei regolamenti n. 804/68 e n. 750/69. Orbene, la Commissione ha anche prestato una particolare attenzione allo scopo di garantire un reddito equo ai produttori di latte e le OBN hanno certamente un nesso diretto con detto scopo, poiché consentono di sostenere i prezzi alla produzione (come è stato ammesso dalla Corte nella sentenza 6 dicembre 1984, causa 59/83, Biovilac, Racc. 1984, pag. 4057). Inoltre la vendita del burro a prezzo ridotto ha in particolare la funzione di smaltire le giacenze dovute al sistema d'intervento e che non possono essere immagazzinate indefinitamente. Essa è pertanto compatibile coll'art. 6, n. 3, del regolamento n. 804/68, che consente, in caso di squilibrio del mercato, e ricorrendo determinati presupposti, l'adozione di provvedimenti particolari e quindi la deroga al principio della stabilizzazione del mercato, e coll'art. 7 bis del regolamento n. 985/68. Le operazioni tipo OBN si collocano quindi senz'altro nell'ambito dell'organizzazione del mercato del latte e il regolamento la cui validità è contestata è fondato giuridicamente. Le OBN costituiscono l'indispensabile complemento dei provvedimenti che sono alla base del regime d'intervento, contribuendo a realizzare l'immagazzinamento più razionale possibile.

Secondo mezzo: l'operazione « burro di Natale » è in contrasto col principio di non discriminazione enunciato dall'art. 40, n. 3, del trattato.

a) La *ricorrente* sostiene che con la vendita del burro di Natale la Commissione, alte-

rando un equilibrio concorrenziale, impone ai produttori di margarina un trattamento discriminatorio rispetto a quello da essa riservato ai produttori di burro. Del resto detto trattamento è doppiamente discriminatorio. In primo luogo il produttore di burro è autorizzato a vendere il suo prodotto al di sotto del prezzo di costo. Inoltre, la Commissione stessa sovvenziona detta vendita sottocosto, di modo che i produttori di burro non devono sopportare le conseguenze finanziarie della vendita.

A questo proposito è opportuno sottolineare che la diversità tra le situazioni dei produttori di burro e di margarina non è naturale. L'attuazione della politica agricola comune e le scelte esercitate nell'ambito della stessa hanno determinato, sin dall'origine, la vendita dei prodotti lattiero-caseari nella Comunità ad un prezzo nettamente superiore ai prezzi mondiali. Di conseguenza si è creato un equilibrio concorrenziale fra la margarina ed il burro che ha consentito alle due industrie concorrenti di tenere ferme le loro posizioni sul mercato. A causa delle OBN detto equilibrio concorrenziale è stato alterato. Inoltre è sbagliato affermare che le vendite di margarina sono aumentate a danno di quelle del burro e che il sistema delle organizzazioni comuni di mercato di cui trattasi avvantaggia la margarina rispetto al burro.

b) La *Commissione* ammette che vi è, in certa misura, un rapporto di sostituzione fra il burro e la margarina e che la vendita di burro a prezzo ridotto può compromettere quella della margarina. Tuttavia, essa sostiene che i produttori di burro e quelli di margarina si trovano necessariamente in situazioni diverse e che il principio di non discriminazione può essere applicato solo nei limiti dell'art. 40, n. 3, del trattato. Inoltre,

essa ritiene che il sistema attuale delle organizzazioni comuni di mercato di cui trattasi comporta notevoli vantaggi per i produttori di margarina. Infatti, per quanto riguarda l'organizzazione comune dei grassi (regolamento del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136, GU 172, pag. 3025), le materie prime sono disponibili a livello del prezzo del mercato mondiale. Al contrario il burro si trova ad un livello di prezzo ben superiore a quello del mercato mondiale, tanto che da anni si rileva una continua crescita delle vendite di margarina a danno di quelle del burro, in particolare in quanto la margarina è offerta al consumatore ad un prezzo pari alla metà di quello del burro (quest'affermazione è contestata dalla ricorrente). Pertanto la sovvenzione concessa al burro mediante operazioni tipo OBN in ultima analisi è solo una compensazione limitata e temporanea di uno svantaggio risultante dai dispositivi delle organizzazioni comuni di mercato considerate e la cui unica conseguenza è costituita dal fatto che il burro così sovvenzionato può essere venduto al consumatore finale comunitario a prezzi vicini a quelli del mercato mondiale. Del resto, la posizione della margarina rispetto a quella del burro è migliorata dal 1969, tenuto conto delle differenze fra questi prodotti. Del resto, per questo motivo, in particolare, è risultato necessario adottare provvedimenti volti a ridurre la produzione dei prodotti lattiero-caseari che non hanno equivalenti nel settore dei grassi, poiché la prevista imposta sui grassi non è stata ancora istituita. Pertanto, non solo non vi è alcuna discriminazione illegittima a danno dei produttori di margarina, ma per di più questi ultimi non possono invocare un diritto quesito alla conservazione del vantaggio concorrenziale di cui fruiscono.

Terzo mezzo: l'operazione « burro di Natale » è in contrasto col principio di proporzionalità.

a) La *ricorrente* sostiene essenzialmente che le vendite di burro a prezzo ridotto non sono né necessarie né adeguate per conseguire gli scopi perseguiti, consistenti nell'aumentare il consumo del burro e nell'evitare il protrarsi dell'ammasso. Di conseguenza, la discriminazione fra operatori economici è ancor meno giustificata. Infatti, se lo scopo perseguito consiste nella stabilizzazione dei mercati a lungo termine, delle vendite a breve termine a prezzo ridotto non possono influire sulle cause strutturali dello squilibrio fra la domanda e l'offerta dovuto alla politica dei prezzi adottata dalla Comunità. Esse costituiscono un semplice sistema di gestione delle giacenze di burro, consistente nell'avvicendarle, e al contrario portano solo ad accentuare detto squilibrio. Se lo scopo voluto consiste nella riduzione delle giacenze, siffatte operazioni sono destinate sicuramente all'insuccesso, poiché la vendita di burro a prezzo ridotto avviene essenzialmente a danno di quella del burro fresco che si deve nuovamente immagazzinare. Del resto, le giacenze si trovano, alla fine del maggio 1985, allo stesso livello di quello raggiunto nel novembre 1984. Vi è certo un aumento complessivo di consumo di burro a danno della margarina, ma detto aumento resta molto ridotto e non giustifica, in ogni caso, le spese notevoli e sproporzionate sostenute (320 milioni di ECU per una temporanea diminuzione delle giacenze di circa 60 000 tonnellate), tanto più che causa un grave danno ai produttori di margarina. Vi sono altri mezzi per smaltire le giacenze, in particolare la trasformazione e l'esportazione del burro al di fuori della Comunità, soprattutto come aiuto alimentare. Orbene, i provvedimenti adottati dalla Commissione per diminuire la produzione di latte sono insufficienti per riassorbire le giacenze di burro sempre troppo ingenti. Il persistere nell'attuazione delle OBN prova pertanto che la Commissione persegue una politica di cui essa stessa ha ammesso la mancanza di effettiva utilità e di cui essa non può ignorare il costo per l'industria della margarina.

b) La *Commissione* sostiene che, data la mancanza di discriminazione illegittima, il mezzo di cui trattasi è infondato. Essa riconosce certamente il limite dell'efficacia delle operazioni « burro di Natale », sebbene sia soddisfacente il grado di efficacia dell'OBN 1984/85. Essa ritiene però di non disporre di alcun'altra possibilità per smaltire il burro. Qualsiasi ulteriore esportazione, sia come aiuto alimentare (politica di cui non spetta alla ricorrente valutare l'opportunità), sia nei paesi a commercio di stato, sia ancora in paesi terzi, è impossibile da realizzare. Quanto ai provvedimenti diretti a ridurre la produzione di burro e quindi, a monte, la produzione di latte, la Commissione ha tentato tutto ciò che era possibile, tanto per diminuire la produzione quanto per smerciare il burro sui mercati esterni (prelievo di corresponsabilità, premi per la rinuncia alla vendita e di riconversione, disciplina dei quantitativi garantiti, riduzione della parte di sostanze grasse presa in considerazione nella fissazione del prezzo d'intervento, ecc.). Non resta quindi che tentare di incrementare il consumo di burro sul mercato comunitario, cioè effettuare operazioni come l'OBN. È quindi pacifico che col provvedimento adottato si conseguono senz'altro, in via di principio, gli scopi perseguiti, cioè l'aumento delle vendite di burro (+ 60 000 tonnellate sulle 200 000 tonnellate vendute a prezzo ridotto), nonché la riduzione e un miglior avvicendamento delle giacenze, la cui durata di conservazione è di circa due anni (il prolungamento dell'ammasso è stato evitato per 140 000 tonnellate di burro). Del resto, la Commissione sottolinea la contraddittorietà dell'argomentazione della ricorrente: infatti, o un aumento delle vendite di burro avviene a danno delle vendite di margarina, e in tal caso ciò dimostra l'innegabile efficacia delle OBN e vanifica in gran parte la tesi della ricorrente; oppure, al contrario, l'aumento delle vendite di burro d'intervento avviene esclusivamente a danno del burro fresco e, in questo caso, i produttori di margarina non subiscono alcun danno a causa di siffatte operazioni. Quanto al costo assertivamente eccessivo di

un'operazione tipo OBN, la Commissione sostiene che la ricorrente non ha affatto il diritto di essere consultata sull'uso delle risorse di bilancio della Comunità e non può dedurre tale mezzo. Un'impresa privata non può censurare l'opportunità delle decisioni comunitarie.

In ogni caso un operatore economico la cui attività non sia disciplinata dalle norme di un'organizzazione comune di mercato in un settore agricolo, e il quale non possa far valere né gli scopi della politica agricola comune, né l'osservanza del principio della parità di trattamento fra i produttori agricoli interessati al momento dell'attuazione di detti scopi, non può dedurre un mezzo relativo all'inosservanza del principio di proporzionalità.

Quarto mezzo: la controversa operazione « Burro di Natale » è viziata da sviamento di potere.

a) La *ricorrente*

In realtà questo mezzo si avvicina al mezzo relativo alla violazione del principio di non discriminazione e a quello riguardante l'incompetenza della Commissione per l'adozione di siffatta operazione. Esso può essere formulato come segue: coi regolamenti n. 804/68 e n. 985/68 il Consiglio ha conferito alla Commissione il potere di adottare provvedimenti volti a garantire lo smaltimento delle giacenze di burro e non l'aumento del consumo di burro. L'aumento del consumo di burro, anche se può essere un mezzo per conseguire lo scopo dello smaltimento delle

giacenze, non può tuttavia porre in non cale la norma sancita dall'art. 6, n. 4, lett. a), del regolamento n. 804/68, ai termini della quale il regime d'intervento è applicato in modo da salvaguardare la posizione concorrenziale del burro sul mercato. Pertanto i provvedimenti che possono essere adottati al fine di garantire lo smaltimento delle giacenze di burro devono essere neutri sul piano della concorrenza. Ciò non si verifica nel caso di un aiuto massiccio accordato al burro e che procura ad esso un vantaggio concorrenziale artificioso rispetto alla margarina. La Commissione ha pertanto agito per uno scopo diverso da quello per cui le sono stati conferiti poteri e competenze. Infatti ha deliberatamente alterato un equilibrio concorrenziale stabilito da 10 anni fra il burro e la margarina, al fine di rafforzare, e non di salvaguardare, la posizione concorrenziale del burro a danno della margarina, autorizzando e finanziando vendite in perdita, cioè attribuendo notevoli aiuti al burro.

falsata dal fatto di prendere in considerazione solo la situazione comparata del burro e della margarina, per di più per un periodo di tempo assai breve connesso all'attuazione di un'operazione limitata. Orbene, la tutela e il miglioramento della posizione di un prodotto agricolo devono essere valutati innanzitutto di per sé, e non principalmente con riguardo alla situazione di eventuali prodotti industriali concorrenti, al fine di garantire l'osservanza degli scopi della politica agricola comune. Lo scopo di cui all'art. 6, n. 4, lett. b), del regolamento n. 804/68, consistente nel « salvaguardare, nella misura del possibile, la qualità iniziale del burro », implica evidentemente l'evitare di conservare in magazzino il burro da tempo all'ammasso fino a quando non può essere più usato e effettuare così l'immagazzinamento più razionale possibile. Ciò implica in particolare la limitazione delle giacenze alle sole esigenze delle variazioni stagionali, per quanto possibile.

b) La *Commissione* ribatte di aver senz'altro agito nel limite del potere conferitole dal Consiglio (art. 6 del regolamento n. 804/68 e art. 7 bis del regolamento n. 985/68). La nozione di salvaguardia della « posizione concorrenziale del burro sul mercato » significa che devono essere impiegati tutti i mezzi adeguati per garantire la competitività di questo prodotto nei confronti delle derrate che sono ad esso sostituibili e non significa che le operazioni di cui trattasi devono essere perfettamente neutre dal punto di vista della concorrenza con questi prodotti.

Orbene, è evidente che l'operazione « burro di Natale », che mira contemporaneamente all'aumento del consumo e alla diminuzione e all'avvicendamento delle giacenze esistenti, s'inquadra perfettamente in siffatto scopo. A questo proposito la Commissione precisa che il periodo medio di deposito del burro nei magazzini pubblici è aumentato notevolmente nel 1983 e più ancora nel 1984. Detto periodo medio è passato da tre mesi nel 1982 a quasi nove mesi nel 1983 ed a 14 mesi nel 1984. Orbene, in via di principio, il burro da meno tempo all'ammasso fruisce di una vasta gamma di sbocchi e il suo smaltimento è più facile e meno costoso. Inoltre la durata di conservazione del burro, persino in depositi frigoriferi, è limitata nel tempo a circa due anni. Vi è sempre quindi interesse, a pari quantitativi, a mantenere nei depositi pubblici il burro più fresco possibile. A questo proposito un'operazione tipo « burro di Natale » è incontestabilmente consona agli scopi di salvaguardia della qua-

La Commissione aggiunge che migliorare una situazione deteriorata (quella del burro) equivale manifestamente a salvaguardare la posizione di detto prodotto. Essa sottolinea soprattutto che l'analisi della ricorrente è

lità iniziale del burro e dell'immagazzinamento più razionale possibile.

Da tutto quanto precede la Commissione conclude che essa, adottando il regolamento n. 2956/84, che nel titolo I disciplina l'operazione «burro di Natale», persegue almeno uno degli scopi stabiliti dalla disciplina di base del settore di cui trattasi, e cioè lo scopo della buona gestione delle giacenze di burro mediante la riduzione e il rinnovamento delle stesse. Di conseguenza il mezzo relativo all'asserito sviamento di potere è del tutto privo di fondamento.

2. Sul danno

a) La *ricorrente* sostiene che il danno da essa subito rientra fra quelli che danno diritto al risarcimento, poiché supera i limiti dei rischi economici inerenti alle attività nel settore considerato. Peraltro il nesso di causalità risulta evidentemente dalle perdite di fatturato subite durante i periodi di vigenza di ogni OBN, dato che la vendita a prezzo ridotto di un prodotto di sostituzione danneggia inevitabilmente lo smaltimento di un prodotto concorrente. Peraltro, gli effetti di una campagna promozionale sulle vendite di margarina della *ricorrente* sono stati solo minimi.

Per quanto riguarda l'ammontare del danno la *ricorrente* ha descritto lo schema logico che le consente di valutare il danno da essa assertivamente subito per il periodo novembre 1984 — febbraio 1985 e che ammonta a 48 151 281 BFR. Questa cifra dovrà essere modificata non appena saranno note le diminuzioni delle vendite da marzo a giugno 1985. In ogni caso essa è particolarmente grave poiché corrisponde a più dell'80% dell'utile annuale della società.

b) La *Commissione* ricorda in limine che solo un errore di diritto o di fatto manifesto e particolarmente grave può far sorgere la responsabilità della Comunità e che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, come emerge dalla sentenza Bayerische HNL/Consiglio e Commissione (Racc. 1978, pag. 1209), occorre inoltre una violazione sufficientemente grave di una norma giuridica che tutela i singoli.

Ad avviso della Commissione nella fattispecie non sono soddisfatte le condizioni relative al danno:

- tenuto conto della permanenza di operazioni comunitarie che favoriscono lo smaltimento del burro a prezzo ridotto, il danno non può superare i limiti dei rischi economici inerenti alle attività nel settore considerato;
- le condizioni generali sostenute dalla *ricorrente* sono solo eventuali e ipotetiche.

La Commissione nega l'esistenza di un nesso di causalità fra l'operazione «burro di Natale» e il danno assertivamente subito, contestando l'argomento — che essa qualifica «semplicitico» — secondo il quale qualsiasi aumento delle vendite di burro comporta una corrispondente diminuzione delle vendite di margarina. Infatti i più recenti studi econometrici dimostrano che non vi è alcuna relazione fra il prezzo del burro e il consumo di margarina per i nuclei familiari, e che la domanda di burro ha un proprio andamento che è funzione del prezzo del burro e del reddito medio pro capite. Per contro, vi è una grande elasticità della domanda di burro sotto l'aspetto del prezzo, di modo che un'operazione tipo OBN comporta un aumento delle vendite di burro, senza per questo compromettere necessariamente le vendite di margarina. In

realtà, devono essere presi in considerazione altri fattori, come gli elementi connessi alla situazione individuale dell'impresa e l'effetto delle vendite promozionali organizzate da concorrenti.

La Commissione contesta anche la determinazione stessa del danno. I calcoli presentati dalla ricorrente sono del tutto sbagliati.

In ogni caso, il danno non presenta le caratteristiche di specialità e di gravità partico-

lari, al solo ricorrere delle quali è subordinata la possibilità del risarcimento.

Infine, la Commissione contesta gli elementi di calcolo adottati dalla ricorrente, in quanto sono isolati dal loro contesto, inesatti o anormalmente elevati. La stima « fantasiosa » cui giunge la ricorrente discredita del tutto la sua argomentazione.

Y. Galmot
giudice relatore

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

(vedansi cause riunite 279, 280, 285 e 286/84, pag. 1084)