

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 29 OTTOBRE 1969¹

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

La superproduzione di burro nella Comunità e la mancanza di un freno all'aumento della produzione rendono necessari continui interventi per aumentare la domanda e smaltire le eccedenze.

Questo è lo scopo della decisione della Commissione 12 febbraio 1969 (Gazzetta ufficiale 1969, L 52), che si fonda sugli articoli 28 e 35 del regolamento 804/68, relativo ad un'organizzazione comune del mercato del latte e dei latticini. In forza di questa decisione, gli Stati membri sono autorizzati a vendere burro a prezzo politico a determinate categorie di assistiti dalla pubblica beneficenza: sono consentite sovvenzioni fino a 1,45 u.c. per kg. di burro, onde poter vendere il burro ad un prezzo pari a quello della margarina. Poiché il burro doveva venire distribuito tramite canali commerciali, si sono rese necessarie misure di controllo onde garantire che il burro così venduto andasse effettivamente agli assistiti. Nella versione *tedesca*, l'articolo 4 della decisione della Commissione recita: « Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Massnahmen, damit... die Begünstigten der in Artikel 1 vorgesehenen Massnahmen Butter nur gegen einen auf ihren Namen ausgestellten Gutschein erhalten können. » La Repubblica federale si è avvalsa di tale autorizzazione e il Ministero federale per l'alimentazione, l'agricoltura e le foreste ha emanato la direttiva dell'11 marzo 1969 (Bundesanzeiger 1969, n. 52, pag. 3) che prescrive siano distribuite delle tessere. Tali tessere sono composte

da un blocco contenente 8 tagliandi e 8 matrici. Sulle matrici deve figurare il nome del beneficiario e il tagliando deve venir staccato solo al momento dell'acquisto del burro.

Anche l'attore nella causa di merito rientra tra i beneficiari di questo sistema; egli ritiene discriminatoria la pubblicazione dei nomi e degli indirizzi degli assistiti, che possono venire facilmente individuati dai rivenditori. Ravvisando in questo fatto una violazione della legge fondamentale della Repubblica federale, il 22 aprile 1969 egli adiva la Corte costituzionale e il 22 maggio successivo citava la città di Ulm dinanzi al Verwaltungsgericht di Stoccarda, chiedendo al tempo stesso l'adozione di un provvedimento provvisorio nei confronti della città di Ulm.

Il tribunale adito riteneva che la pubblicazione del nome, prescritta nel provvedimento comunitario, giustificasse, sotto il profilo dei diritti fondamentali tedeschi, un dubbio circa la legittimità del provvedimento stesso. Persuaso inoltre che, anche nei procedimenti che si risolvono con un provvedimento provvisorio, gli spettasse la facoltà di adire la Corte di giustizia a norma dell'articolo 177, il 18 giugno 1969 esso deferiva la seguente questione: « Se sia compatibile coi principi generali del vigente diritto comunitario il fatto che la decisione della Commissione delle Comunità europee in data 12 febbraio 1969 (69/71/CEE) disponga che, per la fornitura di burro a prezzo ridotto ai beneficiari di determinate forme di assistenza pubblica, l'acquirente deve dichiarare al venditore il proprio nome. »

In proposito ha presentato osservazioni solo la Commissione delle Comu-

1 — Traduzione dal tedesco.

nità europee (la quale del resto è stata chiamata in giudizio anche nella causa di merito).

Ed ecco il mio punto di vista :

1. Sulla ricevibilità del provvedimento di rinvio non vi sono questioni particolari.

L'articolo 177, 2° comma, presuppone che la risoluzione di una questione pregiudiziale dev'essere indispensabile per la pronuncia di una sentenza. Pare però lecito deferire questioni pregiudiziali anche se l'atto finale è un semplice provvedimento provvisorio. Come le sentenze di primo grado, che certamente sono contemplate dall'articolo 177, 2° comma, anche questi provvedimenti hanno effetti giuridici di una certa durata. Se poi si tratta di questioni di validità, si può considerare — con la Commissione — come particolarmente auspicabile ch'esse vengano risolte il più presto possibile, quindi eventualmente anche in un procedimento per la sospensione dell'esecuzione.

Nella fattispecie la Corte, a differenza di quanto potrebbe apparire a prima vista, non deve pronunciarsi sulla conciliabilità tra atto amministrativo e diritto costituzionale interno. Tale esame, infatti, secondo la giurisprudenza, è inammissibile. Il giudice a quo chiede invece che la validità della decisione sia stabilita sulla scorta dei « principi giuridici generali del vigente diritto comunitario ». Ciò significa, come si desume dalla motivazione del provvedimento di rinvio, che ci si deve *orientare* secondo i principi del diritto interno.

La teoria coincide con la tesi più volte sostenuta nella dottrina, secondo la quale si dovrebbero ricavare mediante un esame comparativo i parametri di valore del diritto costituzionale interno, dei quali si dovrebbe tener conto come di parte integrante non scritta del diritto comunitario, nel porre in essere il diritto comunitario secondario. Quindi è perfettamente giustificato il chiedere che venga sinda-

cata la validità di una decisione della Commissione secondo questo metro.

2. Come ho rilevato, l'attore nella causa di merito si duole di dover acquistare il burro contro presentazione di un tagliando *nominativo* e quindi la questione del tribunale amministrativo di Stoccarda si riferisce soltanto all'articolo 4, secondo trattino, della decisione della Commissione in data 12 febbraio 1969. I dubbi del giudice a quo sorgono dal fatto ch'egli ritiene che la prassi sia chiaramente stabilita nella decisione. Si è quindi ritenuto superfluo chiedere un'*interpretazione*, il che però non significa che la Corte debba fondare la propria decisione soltanto sull'interpretazione del giudice proponente, dovendosi al contrario ritenere che, con la domanda di accertamento della validità dell'atto, sia *contemporaneamente* stata chiesta anche l'interpretazione dell'atto comunitario. Penso, come la Commissione, che la Corte dovrebbe anzitutto fornire un'interpretazione della decisione della Commissione per stabilire quindi se sia il caso di sindacare anche la validità dell'atto.

L'interpretazione dell'articolo 4 della decisione della Commissione non presenta problemi, se si assumono come base soltanto il testo tedesco e il testo olandese, che coincidono. Essi infatti ricordano che il tagliando dev'essere « auf ihren Namen ausgestellten Gutschein » (oppure « een op naam gestelde bon »). I testi francese ed italiano sono diversi, dal momento che vi si parla di « bon individualisé » e di « buono individualizzato ». Lo stesso si dica della motivazione della decisione che, pure nella versione olandese, si avvale soltanto della nozione di *tagliandi nominativi*. E quindi accertato che le altre versioni sono molto *più ampie*, giacché indubbiamente è possibile « individualizzare » i tagliandi anche se non si appone il nome del beneficiario (la Commissione suggerisce ad esempio la numerazione). Ai fini interpretativi tale divergenza ha la sua importanza. È

infatti evidente che la Commissione voleva emanare un atto ugualmente vincolante nei sei Stati membri. Ciò si desume particolarmente dall'articolo 6 della decisione e, se non si può prescindere dall'applicazione uniforme nei vari Stati membri, si deve sempre cercare d'interpretare in modo uniforme la decisione della Commissione, nonostante la differenza di linguaggio nelle varie versioni. Il problema si presenta frequentemente per gli atti comunitari che fanno fede nelle quattro lingue. Nel caso in esame è superflua una soluzione di principio che è sempre difficile, specie per quanto riguarda gli atti legislativi. La soluzione appare invece relativamente facile, poiché si tratta di una decisione destinata *agli Stati membri* e i necessari chiarimenti si desumono chiaramente dalla cronistoria dell'atto.

Ci è noto che l'autorizzazione data con la decisione è stata sollecitata dalla Repubblica federale tedesca, che in un telex del 16 gennaio 1969 aveva espresso il desiderio di poter distribuire, nel primo semestre 1969, un determinato quantitativo di burro a prezzo ridotto agli assistiti dalla pubblica beneficenza. Si era proposto d'istituire tesserini sulle cui matrici avrebbe dovuto figurare il nome del beneficiario e sulla base di questa proposta venne elaborato un progetto di decisione in francese, sul quale si doveva pronunciare, a norma dell'articolo 30 del regolamento 804/68, il comitato amministrativo per il latte ed i latticini, comitato composto dai rappresentanti degli Stati. Il comitato non fu favorevole all'istituzione di tesserini nominativi e quindi dal progetto vennero eliminati i termini « *détaché d'une carte portant l'identité de l'acheteur* », conservandosi la frase « *en échange d'un bon individualisé* ». La formula veniva approvata da tutte le delegazioni del comitato. Non bisogna ora dimenticare che la Commissione può emanare i provvedimenti senza attenersi al parere del

comitato, ma, a norma dell'articolo 30, 3° comma, del regolamento 804/68, in tal caso deve darne immediatamente comunicazione al Consiglio. Nella fattispecie una comunicazione del genere non è stata fatta. Da questa circostanza e dal 6° considerando della decisione, si desume che la Commissione ha inteso conferire al proprio provvedimento il contenuto auspicato dal comitato amministrativo nel suo parere sul progetto di decisione in francese. Le divergenze del testo tedesco e olandese sono quindi meri errori di traduzione, che si spiegano col fatto che il testo fu sottoposto alla Commissione per approvazione mediante procedimento scritto. Questa svista non poteva sfuggire agli Stati membri i quali — come si è visto — hanno preso parte attiva all'elaborazione del testo; un ulteriore chiarimento è contenuto nella decisione della Commissione 29 luglio 1969, che all'articolo 2 recita: I termini « *auf ihren Namen ausgestellten* », che figurano all'articolo 4, secondo trattino, del testo tedesco della decisione del 12 febbraio 1969 sono sostituiti, con effetto dal 17 febbraio 1969, dal vocabolo « *individualisierten* ».

È quindi chiaro come debba intendersi la decisione della Commissione in data 12 febbraio 1969. Gli Stati membri devono semplicemente *individualizzare* i tagliandi, mentre non è disposta espressamente alcuna menzione del *nome*, proprio per il fatto che l'individualizzazione può avvenire in vari modi. Da questo rilievo consegue non solo l'ingiustificatezza della questione di validità proposta dal giudice a quo, ma si può pure rilevare, senza approfondire ulteriormente il problema, che l'individualizzazione prevista dalla Commissione lascia assolutamente imprejudicati i diritti fondamentali. Se continui a sussistere un problema di questo genere dal momento che rimane in vigore la disciplina *nazionale*, che prevede tagliandi nominativi, è argomento che esula dal presente giudizio.

Come propone la Commissione, possiamo quindi rispondere al tribunale amministrativo di Stoccarda come segue :

L'esame della questione sottoposta a questa Corte dal *Verwaltungsgericht* di Stoccarda non mette in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità della decisione della Commissione 12 febbraio 1969 (rettificata il 29 luglio 1969) per quanto riguarda l'acquisto di burro a prezzo ridotto, contro presentazione di un tagliando individualizzato.