

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JULIANE KOKOTT

presentate il 16 dicembre 2004¹

I — Introduzione

1. Nei Paesi Bassi esiste una normativa sui prezzi secondo cui i caseifici applicano riduzioni del prezzo di acquisto nei confronti dei produttori, cioè nei confronti dei singoli allevatori, per il latte non pastorizzato di minor qualità. Attraverso queste riduzioni di prezzo vengono contemporaneamente finanziati aumenti di prezzo contenuti per quei produttori che, per un determinato periodo di tempo, hanno consegnato ai caseifici latte non pastorizzato qualitativamente ineccepibile.

3. In questo contesto, il College van Beroep voor het bedrijfsleven dei Paesi Bassi (Tribunale commerciale; in prosieguo, anche: il «giudice del rinvio») sottopone alla Corte di giustizia il problema dell'interpretazione del divieto di aiuti di Stato, disposto dall'ordinamento comunitario (art. 87, n. 1, CE), e del divieto di esecuzione di aiuti di Stato progettati (art. 88, n. 3, CE), nonché il problema dell'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (in prosieguo: il «regolamento n. 804/68»)².

II — Contesto giuridico

2. Questa regolamentazione dei prezzi è al vaglio del diritto comunitario nella controversia in esame. Il sig. Kuipers, il cui latte non pastorizzato del 1995 è stato classificato in alcuni casi dal caseificio rifornito come qualitativamente inferiore, contesta le riduzioni di prezzo applicate dal detto caseificio. Egli ritiene che simili riduzioni di prezzo siano contrarie al diritto comunitario.

A — Diritto comunitario

4. Gli artt. 36, primo comma, CE, 87, n. 1, CE ed 88, n. 3, CE, nonché il regolamento

¹ — Lingua originale: il tedesco.

² — GU L 148, pag. 13.

n. 804/68³ costituiscono l'ambito di diritto comunitario di questa controversia.

5. A norma dell'art. 36, primo comma, CE le disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Consiglio, nel quadro delle disposizioni e conformemente alla procedura di cui all'art. 37, nn. 2 e 3, CE, avuto riguardo agli obiettivi enunciati all'art. 33 CE.

6. L'art. 87, n. 1, CE è formulato nei seguenti termini:

7. L'art. 88, n. 3, CE dispone quanto segue:

«Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato comune a norma dell'articolo 87, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

8. Gli artt. 23 e 24 del regolamento n. 804/68 sono formulati nel modo seguente⁴:

«Articolo 23

«Salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

Fatte salve le disposizioni contrarie del presente regolamento, gli articoli 92, 93 e 94 del Trattato sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti di cui all'articolo 1.

3 — Il regolamento n. 804/68 è stato sostituito, con effetto dal 1° gennaio 2000, dal regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1255, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 160, pag. 48; in prosieguo: il «regolamento n. 1255/1999»). La fattispecie del procedimento principale riguarda tuttavia l'anno 1995, cosicché, per ragioni cronologiche, ad essa è ancora applicabile il regolamento n. 804/68.

4 — Gli artt. 23 e 24 del regolamento n. 804/68 sono contenutisticamente identici agli artt. 37 e 38 del regolamento n. 1255/1999; cfr. anche l'allegato III del regolamento n. 1255/1999. Gli artt. 92-94 del precedente Trattato CE, cui si fa riferimento nel regolamento n. 804/68, corrispondono agli artt. 87 CE-89 CE ora in vigore.

Articolo 24

membri e di proibire quelli che sono incompatibili con il mercato comune siano rese applicabili nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (...)».

(1) Fatte salve le disposizioni dell'articolo 92, paragrafo 2, del Trattato, sono vietati gli aiuti il cui importo è determinato in funzione del prezzo o della quantità dei prodotti di cui all'articolo 1.

10. Per completezza va fatto riferimento all'art. 3 del regolamento n. 804/68, che contiene le seguenti disposizioni per la fissazione dei prezzi del latte e dei prodotti derivati:

(2) Sono altresì vietate le misure nazionali intese ad attuare una perequazione tra i prezzi dei prodotti di cui all'articolo 1».

«Articolo 3

I prodotti citati all'art. 1 del regolamento n. 804/68, cui fa riferimento l'art. 24, n. 2, dello stesso regolamento, sono in particolare il latte, la crema di latte, il burro, i formaggi, i latticini di latte cagliato, il lattosio e lo sciroppo di lattosio.

(1) Anteriormente al 1° agosto di ogni anno viene fissato per la Comunità, per la campagna lattiera che inizia l'anno successivo, un prezzo indicativo per il latte.

9. Nel dodicesimo 'considerando' del regolamento n. 804/68 viene fornita la seguente spiegazione generale:

(...)

«(...) L'attuazione di un mercato unico basato su un sistema di prezzi comuni verrebbe compromessa dalla concessione di determinati aiuti; (...) è quindi necessario che le disposizioni del Trattato che permettono di valutare gli aiuti concessi dagli Stati

(2) Il prezzo indicativo è il prezzo del latte che si tende ad assicurare per la totalità del latte venduto dai produttori durante la campagna lattiera, compatibilmente con le possibilità di smercio esistenti sul mercato della Comunità e sui mercati esterni.

- (3) Il prezzo indicativo è fissato per latte contenente il 3,7 % di materie grasse franco latteria(...)»⁵.

11. Inoltre, all'epoca fatti del giudizio a quo, l'art. 5, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 1411/71 disponeva quanto segue⁶:

«Il latte utilizzato per la fabbricazione [del] latte alimentare deve essere stato sottoposto ad un sistema di pagamento differenziato secondo la qualità. Tale sistema deve garantire che il latte utilizzato come materia prima per la fabbricazione del latte alimentare sia conforme a determinati requisiti per quanto riguarda la qualità, ivi compresa la composizione».

sulla qualità dei prodotti agricoli (*Landbouwkwaliteitswet*; in prosieguo: la «legge olandese sull'agricoltura di qualità»)⁷, al decreto sulla qualità dei prodotti agricoli — latte non pastorizzato e preparazione dei latticini (*Landbouwkwaliteitsbesluit rauwe melk en zuivelbereiding*; in prosieguo: il «decreto olandese di base sul latte»)⁸, nonché al regolamento esecutivo del Ministro per l'Agricoltura, la Tutela del territorio e la Pesca, relativo all'agricoltura di qualità — pagamento del prezzo del latte di caseificio in rapporto alla qualità (*Landbouwkwaliteitsregeling uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit*; in prosieguo: «regolamento esecutivo olandese sul latte»)⁹. A questa disciplina si aggiungono un regolamento ed una decisione, emanati dal Productschap Zuivel (Consorzio per la commercializzazione del latte e dei latticini), appellato nel procedimento principale.

13. Dal coordinamento estremamente complesso di tutte queste norme si può essenzialmente dedurre quanto segue.

B — Diritto nazionale

12. Per quanto riguarda il diritto olandese, si deve in particolare fare riferimento alla legge

14. L'art. 2, n. 1, della legge sull'agricoltura di qualità, in combinato disposto con l'art. 3, lett. a), del decreto di base sul latte, contiene la disposizione che autorizza l'emanazione di norme sulla qualità dei prodotti (agricoli), in particolare del latte non pastorizzato. Tali disposizioni possono, tra l'altro, disciplinare il pagamento del prezzo in rapporto alla qualità del prodotto.

5 — Con effetto dal 1° luglio 1996, l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 804/68 è stato sostituito dalla seguente formulazione: «Ogni anno viene fissato, per la Comunità, un prezzo indicativo del latte» (regolamento (CE) del Consiglio 30 luglio 1996, n. 1587, GU L 206, pag. 21). Il regolamento n. 1255/1999, in vigore dal 1° gennaio 2000, all'art. 3 mantiene il sistema dei prezzi di riferimento, ma non prevede più come necessaria una nuova fissazione annuale.

6 — Regolamento (CEE) del Consiglio 29 giugno 1971, n. 1411, che fissa le disposizioni complementari dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari per i prodotti della voce 04.01 della tariffa doganale comune (GU L 148, pag. 4). Questo regolamento è stato abrogato con effetto dal 1° gennaio 1998.

7 — Stb. 1971, pag. 371, modificata dalla legge 23 dicembre 1993 (Stb. 1993, pag. 690).

8 — Stb. 1994, pag. 63, modificato dal regolamento 26 giugno 1995, Stcrt. 122.

9 — Stcrt. 1994, pag. 25. Abrogato a partire dall'8 gennaio 2000.

15. L'art. 2, n. 2, lett. f), della legge sull'agricoltura di qualità in combinato disposto con l'art. 3, lett. a) e c), del decreto olandese di base sul latte, consente l'introduzione per il latte non pastorizzato di un sistema di riduzioni di prezzo e di premi dipendenti dalla qualità del prodotto.

della qualità (*Landbouwkwaliteitsverordening 1994*,

Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit; in prosiegua il «regolamento 1994») ¹¹, che, nelle parti rilevanti in questa sede, è formulato nel modo seguente:

16. L'art. 8 della legge sull'agricoltura di qualità permette di affidare a persone giuridiche di diritto privato funzioni di vigilanza e, inoltre, la valutazione dei prodotti agricoli, nonché l'esecuzione delle norme sul pagamento del prezzo in rapporto alla qualità del prodotto. A norma dell'art. 3, n. 1, lett. c), e dell'art. 7 del decreto olandese di base sul latte, questa funzione per il settore lattiero è essenzialmente demandata alla *Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel* (in prosiegua: l'«istituto COKZ») ¹⁰, con sede in Leusden.

«Articolo 2

- (1) L'acquirente del latte di caseificio è tenuto a pagare agli allevatori interessati il prezzo per tale latte in rapporto alla qualità, in osservanza delle disposizioni del presente regolamento o delle disposizioni emanate sulla base del presente regolamento.

(...)

17. Con l'art. 2 del regolamento esecutivo olandese sul latte, per contro, viene conferito al competente consorzio per la commercializzazione — il *Productschap Zuivel* — il compito di emanare, mediante regolamento, disposizioni sul pagamento del prezzo per il latte di caseificio in rapporto alla qualità concernenti, tra l'altro, la valutazione della qualità, l'effettuazione delle trattenute nonché il pagamento dei premi di qualità. Sul fondamento dell'art. 2 del regolamento esecutivo sul latte, il *Productschap Zuivel* ha emanato il regolamento 1994, sulla qualità dei prodotti agricoli — pagamento del prezzo per il latte di caseificio sulla base

- (3) L'acquirente del latte di caseificio è tenuto a

- a) far verificare la qualità del latte di caseificio che ha ricevuto dagli allevatori, e

¹¹ — PBO-blad 1994, fascicolo n. 9. Il 15 settembre 1999, il *Productschap Zuivel* ha emanato un nuovo regolamento, la *Zuivelverordening 2000, Uitbetaling van boerderijmelk naar kwaliteit, samenstellingen gewicht* (regolamento 2000, sul pagamento del prezzo del latte di caseificio in base alla qualità, alla composizione e al peso), entrato in vigore il 1° gennaio 2000. Con esso è stato tra l'altro revocato il regolamento 1994.

¹⁰ — Istituto centrale per le questioni di qualità relative ai latticini.

- b) registrare il risultato dell'esame qualitativo, come indicato sub a), ed osservare in tali procedimenti le norme del presente regolamento o le norme emanate sulla base del presente regolamento.
- (2) L'entità del premio di qualità deve essere stabilita per ogni kg 100 di latte, per ciascuna zona delimitata dal presidente, sentito il COKZ, in modo tale che l'ammontare totale dei premi di qualità sia pari o quasi pari, per ogni periodo, all'ammontare delle ritenute sui prezzi.

(...)

Articolo 12

Articolo 10

- (1) Il centro di controllo del latte attribuisce una valutazione ai risultati del test qualitativo conformemente a una disciplina adottata dal presidente, sentito il COKZ, la quale stabilisce norme, punti di riduzione ed altre riduzioni da infliggere.

(...)

Per ogni periodo di campionatura, l'acquirente del latte di caseificio deve trattenere, sulla base del numero totale dei punti di riduzione attribuiti, una riduzione che deve essere fissata dal presidente, sentito il COKZ, sul quantitativo totale del latte di caseificio consegnato durante tale periodo dal produttore lattiero interessato, nonché l'eventuale riduzione, o le eventuali riduzioni, per ogni consegna a causa della presenza di sostanze estranee, che impediscano la proliferazione di batteri».

Articolo 11

- (1) Gli acquirenti del latte di caseificio sono tenuti a pagare un premio di qualità a quegli allevatori ai quali, in un periodo prestabilito di dodici settimane, non sia stato applicato, nel complesso, più di un punto di ribasso e nel cui latte non sia stata riscontrata la presenza di sostanze estranee, che impediscano la proliferazione di batteri.(...)

18. In una decisione emanata dal presidente del Productschap Zuivel, il *Besluit vaststelling frequentie en beoordeling resultaten kwaliteitsonderzoek* (decisione che stabilisce la frequenza e la valutazione dei risultati dell'esame qualitativo)¹² sono tra l'altro fissate anche le riduzioni di prezzo da infliggere. Ai sensi di questa disciplina, la riduzione di prezzo ammonta a 0,50 fiorini olandesi (NLG) (0,23 euro)/kg, quando nel latte consegnato vengano trovati residui di antibiotici.

¹² — PBO-blad 1994, fascicolo n. 20, pag. 25, modificato con decisioni 19 luglio 1994 (PBO-blad, fascicolo n. 42), e 15 febbraio 1995 (PBO-blad, fascicolo n. 15).

III — Fatti e procedimento principale

1. *Panoramica sul funzionamento della normativa olandese sui prezzi*¹³

19. I caseifici olandesi fanno costantemente esaminare la qualità del latte non pastorizzato che viene consegnato presso di loro. Le carenze qualitative vengono valutate secondo un sistema di punteggio che prevede detrazioni di punti e conducono ad una riduzione del prezzo, che viene applicata dal singolo caseificio.

20. I caseifici versano un premio di qualità a quei produttori le cui consegne, per un periodo di dodici settimane, non siano state penalizzate nel complesso con più di un punto di riduzione e nel cui latte, inoltre, non siano stati riscontrati residui di antibiotici. Questo supplemento di prezzo viene periodicamente ricalcolato dall'istituto COKZ sulla base dei dati trasmessi dai caseifici.

21. In questo contesto, l'ammontare del premio viene stabilito per ogni kg 100 in modo tale che l'importo complessivo dei premi qualitativi pagati per il periodo considerato corrisponda esattamente o quasi all'importo complessivo delle trattenute effettuate. Se un caseificio, in un periodo determinato, ha effettuato più trattenute rispetto ai premi qualitativi che deve pagare,

esso versa la differenza all'istituto COKZ che, per parte sua, la ridistribuisce ad altri caseifici che si trovano nella situazione opposta.

22. Dall'ordinanza di rinvio deriva che, nel 1995, il prezzo del latte nei Paesi Bassi ammontava a NLG 71,43/kg 100, cioè a NLG 0,7143 (0,32 euro)/kg. Se venivano constatati residui di antibiotici nel latte, la riduzione di prezzo applicata ammontava a NLG 0,50 (0,23 euro)/kg.

23. La Corte non possiede notizie su quanti produttori nel periodo rilevante abbiano ottenuto premi di qualità e quanto fossero elevati questi premi nei singoli casi. Dietro espressa domanda, tuttavia, il governo olandese ha esposto in udienza e senza subire contestazioni che i premi erano, quanto al loro ammontare, molto modesti. Il sig. Kuipers sostiene che circa il 70-80 % degli allevatori olandesi consegua simili premi per il proprio latte.

24. Per completezza, dall'ordinanza di rinvio si può dedurre che nel 1995, nei Paesi Bassi, la quota di *tutti* i premi qualitativi in rapporto al valore complessivo di *tutte* le consegne di latte ammontava allo 0,217 %; negli anni successivi (1996-1999) simile percentuale si attestava soltanto una volta ad un livello leggermente più alto (0,227 % nel 1996), altrimenti essa si attestava costan-

¹³ — Cfr., in proposito, in particolare, i punti 20-22 delle osservazioni scritte del governo olandese nonché gli argomenti da esso esposti in sede di trattazione orale.

temente ad un livello leggermente più basso (essa si è contratta tra il 1997 ed il 1999 ed ha raggiunto lo 0,196 % nel 1997 e lo 0,185 % nel 1998 e, da ultimo, lo 0,174 % nel 1999).

2. Sulla causa principale

25. L'attore nella causa principale, il sig. Kuipers, produce latte nei Paesi Bassi e, nel 1995, ha consegnato al caseificio olandese *Zuivelfabriek De Kievit B.V.*, sito in Meppel, latte non pastorizzato. Con lettere del 24 luglio, 28 luglio, 8 agosto e 15 agosto 1995, che recavano il titolo «Rapporto sulla qualità», il caseificio ha comunicato al sig. Kuipers che nel latte non pastorizzato da lui consegnato sarebbero stati riscontrati residui di un antibiotico¹⁴. Per questa ragione, nel pagamento del latte non pastorizzato consegnato dal sig. Kuipers, in applicazione dell'art. 12 del regolamento 1994, è stata preventivata una riduzione di prezzo di NLG 0,50 (0,23 euro)/kg ed è stato trattenuto il corrispondente importo di denaro — per complessivi NLG 5 428,95 (2 463, 55 euro).

26. Il sig. Kuipers, in primo luogo, ha esperito senza esito positivo diversi rimedi interni presso l'istituto COKZ. Da ultimo, sulla base di un suo ricorso, il *Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak*¹⁵, in

secondo grado, ha annullato le decisioni giurisdizionali civili ed amministrative fino a quel momento emanate ed ha disposto, tra l'altro, che l'originaria opposizione del sig. Kuipers dovesse essere inoltrata presso il *Productschap Zuivel* per un ulteriore esame.

27. Il 20 dicembre 2000, il *Productschap Zuivel* ha respinto l'opposizione del sig. Kuipers che nel frattempo le era stata inoltrata. Contro questa decisione il sig. Kuipers ha presentato ricorso dinanzi al giudice del rinvio.

IV — Domanda di pronuncia pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

28. Con sentenza 27 giugno 2003 il *College van Beroep voor het bedrijfsleven* ha sospeso il procedimento dinanzi ad esso pendente ed ha presentato alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- 1) Se un sistema nazionale di riduzioni e di premi legati alla qualità del latte non pastorizzato fornito al caseificio, come quello di cui trattasi, sia compatibile con il regolamento (CEE) n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, e in particolare col divieto di effettuare una «perequazione tra i prezzi» di cui all'art. 24, n. 2

14 — Nell'ordinanza di rinvio si dice letteralmente: «*een bacterie-groeiremmende stof*» (una sostanza che impedisce la proliferazione di batteri). Il giudice del rinvio riferisce inoltre che il sig. Kuipers stesso avrebbe ammesso nel procedimento precontenzioso l'impiego di penicillina per contrastare l'insorgere della mastite.

15 — Consiglio di Stato, sezione giurisdizionale.

[divenuto, in seguito a consolidazione dei testi modificati, art. 38, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1255/99].

- 2) Se un sistema nazionale di premi legati alla qualità del latte non pastorizzato fornito al caseificio, come quello di cui trattasi, sia compatibile col divieto di versare aiuti di cui all'art. 24, n. 1, del regolamento (CEE) n. 804/68.

- 3) In caso di soluzione affermativa della questione sub 2): se tale sistema nazionale debba essere considerato un aiuto la cui istituzione deve essere previamente notificata alla Commissione in forza dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 3, CE).

29. Nel procedimento dinanzi alla Corte hanno presentato osservazioni scritte e orali il sig. Kuipers, il governo olandese e la Commissione.

V — Valutazione

A — Sulla prima questione: compatibilità delle riduzioni e dei premi qualitativi con la normativa europea sul prezzo del latte

30. Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede essenzialmente se l'organizza-

zione comune dei mercati (in prosieguo, anche: l'«organizzazione del mercato comune») del latte e dei latticini, in particolare l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 804/68, sia in contrasto con una normativa nazionale come quella olandese che prevede riduzioni di prezzo e premi dipendenti dalla qualità del latte non pastorizzato consegnato presso i caseifici.

31. Mentre il governo olandese ritiene compatibile con il regolamento n. 804/68 il sistema di riduzioni e premi oggetto della controversia, la Commissione vede in esso una violazione della normativa sui prezzi dell'organizzazione del mercato comune. Anche il sig. Kuipers considera questa regolamentazione inammissibile.

32. Secondo costante giurisprudenza, gli Stati membri, nel settore rientrante in un'organizzazione del mercato comune, non possono compromettere il regime dei prezzi previsto adottando disposizioni speciali a livello nazionale. Gli Stati membri sono tenuti ad astenersi dall'adottare qualsiasi misura che possa derogare all'organizzazione del mercato comune o costituirne una violazione¹⁶. Sono parimenti incompa-

¹⁶ — Sentenze 6 novembre 1979, causa 10/79, Toffoli (Racc. pag. 3301, punto 12), 7 febbraio 1984, causa 166/82, Commissione/Italia (Racc. pag. 459, punto 23), 7 febbraio 1984, causa 237/82, Jongeneel Kaas (Racc. pag. 483, punto 12), nonché 9 settembre 2003, causa C-137/00, Milk Marque e National Farmers' Union (Racc. pag. I-7975, punti 63 e 80); cfr. anche — in altri settori della politica agricola comune — sentenze 26 giugno 1979, causa 177/78, Pigs and Bacon Commission (Racc. pag. 2161, punto 14), 19 marzo 1998, causa C-1/96, Compassion in World Farming (Racc. pag. I-1251, punto 41), 8 gennaio 2002, causa C-428/99, Van den Bor (Racc. pag. I-127, punto 35), nonché 20 novembre 2003, causa C-416/01, ACOR (non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 21).

tibili con un'organizzazione del mercato comune le disposizioni che ostano al suo buon funzionamento, anche se la materia presa in considerazione non sia stata disciplinata tassativamente dall'organizzazione del mercato comune¹⁷.

33. Due aspetti devono essere esaminati sulla base di questi presupposti: il primo, se l'organizzazione del mercato comune lasci spazio, in linea di principio, per disposizioni a livello nazionale o se contenga un regime dei prezzi tassativo (cfr., in prosieguo, sezione 1); il secondo, se tali disposizioni nazionali — se e in quanto rimanga spazio per esse — siano idonee a compromettere l'organizzazione del mercato comune (cfr., in prosieguo, sezione 2). In tale contesto si dovrà ogni volta esaminare anche l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 804/68, cui il giudice del rinvio fa riferimento.

1. Ambito residuo per le misure introdotte a livello nazionale

34. Per quanto riguarda *lo spazio residuo per le misure introdotte a livello nazionale*, l'organizzazione del mercato comune del latte e dei latticini include un regime dei prezzi che prevede, tra l'altro, un prezzo

indicativo (in prosieguo, anche: il «prezzo di riferimento») per il latte. D'altra parte, l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 804/68 dispone soltanto che questo prezzo di riferimento sia stabilito *per latte contenente il 3,7 % di materie grasse franco lattieria*¹⁸. Per contro, il regolamento tace sugli effetti che eventuali altre qualità del latte possano avere sulla formazione dei prezzi; si pensi soltanto a certi difetti qualitativi quali, ad esempio, i residui di antibiotici constatati nel caso in esame.

35. Mi sembrerebbe poco convincente dedurre da questo silenzio dell'art. 3 del regolamento n. 804/68 che il regime dei prezzi in esso previsto sia, sotto ogni punto di vista, *tassativo*. Infatti, qualora si considerasse una simile normativa come tassativa, si porrebbe alla conclusione contraddittoria che nella Comunità si debba tendere sempre allo stesso corrispettivo, orientato secondo il prezzo di riferimento, per latte di qualsiasi qualità e cioè anche per latte carente dal punto di vista qualitativo. Normative che introducessero una differenziazione ulteriore del prezzo del latte, secondo aspetti diversi dal contenuto in grassi menzionato all'art. 3, n. 3, del regolamento n. 804/68, sarebbero quindi escluse a priori. Appare per contro ovvio permettere il riferimento ad altre caratteristiche qualitative del latte, accanto al suo contenuto in materie grasse, e in particolare la considerazione delle carenze qualitative di esso ai fini della differenziazione dei prezzi.

17 — Sentenze *Compassion in World Farming* (punto 41) e *Van den Bor* (punto 35), citate alla nota 16.

18 — Esso viene fissato dal Consiglio mediante la procedura di cui all'art. 37, n. 2, CE, in combinato disposto con l'art. 3, n. 4, del regolamento n. 804/68.

36. Anche le norme di diritto derivato chiamate in causa dal sig. Kuipers non conducono a diverse conclusioni. Il sig. Kuipers si richiama alle direttive 46/92¹⁹ e 47/92²⁰. Attraverso queste direttive come, del resto, anche con il regolamento n. 2377/90²¹, sono state introdotte — detto in sintesi — determinate prescrizioni igieniche per i prodotti agricoli e sono stati stabiliti i valori massimi tollerati per i residui di antibiotici in tali prodotti. Pertanto, i prodotti che risultano in regola con i valori massimi stabiliti sono fondamentalmente idonei alla circolazione. In nessun modo si può tuttavia dedurre da questa situazione che per ogni prodotto che rispetta i valori massimi si debba costantemente tendere ad ottenere il medesimo prezzo. Anzi, l'esistenza di valori massimi non esclude comunque che, nell'ambito dei valori stabiliti, sia aggiuntivamente prevista un'ulteriore differenziazione basata sulla qualità e che questa differenziazione si rifletta anche sul prezzo.

37. Il fatto che misure nazionali con effetti sul prezzo del latte non possano essere completamente escluse è dimostrato del resto anche da un argomento a contrario, desumibile dall'art. 24, n. 2, del regolamento n. 804/68. Tale disposizione osta infatti certamente a determinate misure interne

dei singoli Stati, in essa indicate con maggior precisione (perequazione tra i prezzi), ma non vieta *ogni* misura degli Stati membri con effetti sulla formazione dei prezzi.

38. Solo incidentalmente si osserva che anche l'art. 5, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 1411/71, che al momento rilevante era ancora applicabile, conferma questo modo di vedere. Questa disposizione prescrive — in collegamento con la produzione di latte per il consumo — un sistema di pagamento differenziato sulla base della qualità. Il legislatore comunitario evidentemente riteneva quindi che il regime dei prezzi contenuto nel regolamento n. 804/68 non fosse tassativo.

39. Poiché la Comunità non ha emanato disposizioni proprie per quanto riguarda il pagamento del latte non pastorizzato sulla base della qualità — né in collegamento con la produzione di latte destinato al consumo né in collegamento con la produzione di altri latticini —, e fintantoché non lo faccia, la formazione dei prezzi del latte non è disciplinata tassativamente a livello comunitario e può essere integrata — nell'osservanza delle prescrizioni del diritto comunitario — dagli Stati membri.

19 — Direttiva del Consiglio 16 giugno 1992, 92/46/CEE, che stabilisce le norme sanitarie per la produzione e la commercializzazione di latte crudo, di latte trattato termicamente e di prodotti a base di latte (GU L 268, pag. 1).

20 — Direttiva del Consiglio 16 giugno 1992, 92/47/CEE, relativa alla concessione di deroghe temporanee e limitate alle norme sanitarie specifiche della Comunità in materia di produzione e immissione sul mercato di latte e di prodotti a base di latte (GU L 268, pag. 33).

21 — Regolamento (CEE) del Consiglio 26 giugno 1990, n. 2377, che definisce una procedura comunitaria per la determinazione dei limiti massimi di residui di medicinali veterinari negli alimenti di origine animale (GU L 224, pag. 1), modificato, tra l'altro, dal regolamento (CEE) della Commissione 18 marzo 1992, n. 675 (GU L 73, pag. 8), citato dal sig. Kuipers, da ultimo modificato dal regolamento (CE) della Commissione 25 ottobre 2004, n. 1851 (GU L 323, pag. 6).

2. Mancato pregiudizio all'organizzazione del mercato comune

40. Rimane da discutere se misure nazionali come quelle olandesi siano concretamente

idonee a compromettere l'organizzazione del mercato comune nel suo complesso e in particolare il regime dei prezzi in essa previsto. Questo può essere valutato soltanto sulla base del significato e dello scopo di questa disciplina, nonché del primato degli scopi e delle prescrizioni del Trattato CE.

prezzo che ogni singolo produttore consegue per il suo prodotto dovrebbe avvicinarsi il più possibile al prezzo di riferimento²⁴. Se, infatti, si intende il prezzo di riferimento non come garanzia di ricavo individuale, bensì soltanto come obiettivo politico, allora si deve tendere ad ottenere un livello dei prezzi che corrisponda a questo valore orientativo soltanto nella media dell'intera Comunità. Per contro, un prezzo di riferimento inteso come obiettivo politico lascia sicuramente ancora spazio per una differenziazione a seconda della qualità del singolo prodotto.

a) Il prezzo di riferimento come fine politico

41. Il prezzo di riferimento per il latte costituisce *uno scopo politico* a livello comunitario; questo tipo di *prezzo di orientamento* non garantisce a tutti i produttori di ogni Stato membro di conseguire un ricavo corrispondente al prezzo di riferimento²². Ciò risulta anche dalla formulazione dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 804/68; a norma del medesimo, il prezzo di riferimento è «il prezzo del latte che *si tende ad assicurare per la totalità* del latte venduto dai produttori durante la campagna lattiera (...)»²³.

42. Si dimostra pertanto erroneo l'argomento della Commissione, secondo cui il

43. L'obiettivo politico di un prezzo di riferimento per il latte, unico in tutta la Comunità, non viene compromesso affatto da un sistema come quello olandese, che prevede riduzioni e premi in rapporto alla qualità. Come si può infatti desumere dall'art. 11, n. 2, del regolamento 1994, l'ammontare del premio qualitativo deve essere stabilito volta per volta in modo tale che l'importo complessivo dei premi qualitativi corrisposti per il periodo di cui trattasi corrisponda esattamente o quasi all'importo complessivo delle trattenute effettuate. Espresso in altri termini, il sistema delle riduzioni e dei premi non conduce ad alcuna variazione dell'importo complessivo che i caseifici olandesi in un periodo determinato spendono per l'acquisto di latte non pastorizzato. Il sistema implica semplicemente che i caseifici non pagano lo stesso prezzo ad ogni produttore a prescindere dalla qualità del suo latte non pastorizzato bensì, in dipendenza dalla qualità fornita, ad alcuni produttori compete un compenso più alto

22 — Sentenza Milk Marque e National Farmers' Union (citata alla nota 16, punto 88).

23 — Il corsivo è mio.

24 — Punto 14 delle osservazioni della Commissione.

mentre ad altri uno più contenuto. Con una simile normativa, nel complesso *neutra dal punto di vista del gettito*, viene garantito che mediamente nei Paesi Bassi non ci si discosti dal prezzo di riferimento previsto dal diritto comunitario e che, quindi, il funzionamento dell'organizzazione del mercato comune non venga compromesso.

essenzialmente ad ottenere un livello dei prezzi, agli stadi della produzione e del commercio all'ingrosso, che tenga conto tanto degli interessi di tutti i produttori comunitari nel settore considerato, quanto di quelli dei consumatori, e che inoltre garantisca gli approvvigionamenti, senza incentivare eccessi di produzione²⁶.

44. Da questo punto di vista il caso in esame si differenzia sostanzialmente, ad esempio, anche dal caso Toffoli, in cui una disciplina nazionale aveva condotto ad un prezzo per i produttori generalmente più elevato per il latte di quanto fosse stato previsto a livello comunitario con il prezzo di riferimento [260 lire italiane (ITL)/kg in luogo di ITL 204,26/kg]²⁵; a differenza di quanto accade nella presente controversia, si verificò in quella circostanza, di conseguenza, uno scostamento dal prezzo indicativo e quindi un evidente danno all'organizzazione del mercato comune.

b) Considerazione degli interessi del consumatore e del produttore; stabilizzazione dei mercati; garanzia dell'approvvigionamento

45. Con l'organizzazione del mercato comune del latte e dei latticini si mira

i) Esigenze dei consumatori

46. Una normativa come quella olandese, con supplementi e riduzioni di prezzo per il latte non pastorizzato, mira ad introdurre un sistema di corrispettivi orientato secondo la qualità e ad incrementare la qualità dei prodotti agricoli attraverso incentivi finanziari. Una simile normativa prende in considerazione le *esigenze dei consumatori*, della cui tutela si deve tenere conto, a norma dell'art. 153, n. 2, CE, nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche comunitarie. Essa è, in particolare, intesa a realizzare l'obiettivo di assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori (art. 33, n. 1, lett. e), CE). Infatti, il criterio della *ragionevolezza* consiglia di mirare, nella remunerazione dei prodotti agricoli, a un corretto rapporto prezzo-prestazione e di non tendere, per prodotti che sono di minor valore qualitativo, ad un prezzo vicino a quello dei prodotti agricoli qualitativamente ineccepibili o addirittura di elevato valore.

26 — Sentenza Milk Marque e National Farmers' Union (citata alla nota 16, punto 85) e sentenza 10 marzo 1981, cause riunite 36/80 e 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association (Racc. pag. 735, punto 20).

25 — Sentenza Toffoli (citata alla nota 16, punti 2 e 6).

ii) Interessi dei produttori

47. Una simile normativa è, nel contempo, anche pienamente coerente con gli *interessi dei produttori*. Il produttore di un bene di minor valore qualitativo non può infatti attendersi di conseguire per un simile prodotto lo stesso prezzo di un produttore che metta in commercio un bene qualitativamente ineccepibile o addirittura di elevato valore. Chi invece si dedica ad una produzione di qualità si attende giustamente di ricavare con il suo prodotto più di quanto possa realizzare il produttore di un bene di minor valore qualitativo.

48. Anche l'obiettivo previsto dall'art. 33, n. 1, lett. b), CE del miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura non richiede di tendere ad ottenere sempre lo stesso prezzo per i prodotti agricoli, *a prescindere dalla loro qualità*.

49. Si potrebbe semmai riconoscere l'esistenza di un pregiudizio agli interessi dei produttori, qualora le riduzioni di prezzo disposte dallo Stato non fossero in correlazione con constatate carenze qualitative²⁷. È compito del giudice del rinvio constatare all'occorrenza se una riduzione di prezzo

come quella applicata nel caso in esame, cioè una riduzione per l'ammontare di più di due terzi del normale prezzo del latte²⁸, non sia equamente commisurata ai difetti qualitativi di una fornitura di latte che presenti residui di antibiotici, o se sia invece ad essi proporzionata.

iii) Il sistema di corrispettivi correlati alla qualità come contributo alla stabilizzazione dei mercati

50. Potrebbe parimenti essere più facilmente raggiunto l'obiettivo previsto all'art. 33, n. 1, lett. c), CE, di *stabilizzazione dei mercati*, qualora il pagamento dei produttori fosse almeno correlato anche alla qualità dei prodotti. Di certo, originariamente, come obiettivi alla base della politica agricola della Comunità potevano esserci l'aumento della produzione e la garanzia dell'approvvigionamento della popolazione soprattutto dal punto di vista quantitativo²⁹, in particolare per quanto riguardava i generi alimentari primari. In tempi di indubbia crisi di fiducia dei consumatori in rapporto a determinati prodotti agricoli, alla qualità della produzione è tuttavia ascrivibile un significato maggiore. Se i corrispettivi vengono orientati secondo la qualità dei prodotti, si può ottenere con ciò un forte incentivo all'im-

27 — Per quanto riguarda l'obbligo degli Stati membri di osservare i principi generali del diritto comunitario e in particolare il principio di proporzionalità, cfr. — in un contesto un po' diverso — sentenze 26 ottobre 1995, causa C-36/94, Siesse (Racc. pag. I-3573, punto 21, seconda frase), 12 luglio 2001, causa C-262/99, Loulidakis (Racc. pag. I-5447, punto 67), e 3 luglio 2003, causa C-220/01, Lennox (Racc. pag. I-7091, punto 76).

28 — Ricordo che la riduzione di prezzo per i residui di antibiotici constatati ammontava a NLG 0,50/kg, il prezzo normale del latte a NLG 0,7143/kg (cfr. paragrafo 22 di queste conclusioni).

29 — Cfr. anche, in proposito, art. 33, n. 1, lett. d), CE.

missione in commercio di prodotti di qualità e, infine, si può recuperare la fiducia del consumatore, andata perduta.

51. La normativa comunitaria manifesta una tendenza generale alla valorizzazione della qualità dei prodotti nell'ambito della politica agricola comune, al fine di promuoverne la reputazione³⁰. L'introduzione di un sistema di remunerazione dei prodotti agricoli correlato alla qualità è coerente con questi obiettivi.

c) Obiettivi di politica della concorrenza

52. Anche gli obiettivi di politica della concorrenza della Comunità non possono essere trascurati nella valutazione di un sistema quale quello olandese. Come la Corte ha già constatato, il mantenimento di una effettiva concorrenza sui mercati dei prodotti agricoli fa parte degli obiettivi della politica agricola comune e dell'organizzazione del mercato comune del latte e dei latticini; le organizzazioni del mercato comune non rappresentano uno spazio senza concorrenza³¹.

30 — Così — in collegamento con le indicazioni d'origine — la Corte nelle sentenze 16 maggio 2000, causa C-388/95, Belgio/Spagna (Racc. pag. I-3123, punto 53), nonché 20 maggio 2003, causa C-469/00, Ravil (Racc. pag. I-5053, punto 48), e causa C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita (Racc. pag. I-5121, punto 63).

31 — Sentenza Milk Marque e National Farmers' Union (citata alla nota 16, punti 57 e segg., in particolare punti 57 e 61).

53. Di certo un sistema come quello olandese, che prevede un intervento disposto dallo Stato nella formazione dei prezzi, non costituisce, dal punto di vista della politica della concorrenza, il caso ideale. Tuttavia, gli incentivi finanziari per l'incremento della qualità che questo sistema offre possono comunque contribuire a far sì che i produttori si facciano concorrenza sulla qualità. Gli obiettivi del Trattato CE nel campo della politica della concorrenza militano pertanto piuttosto a favore che non contro l'ammissibilità di una normativa come quella olandese³².

d) Sintesi

54. Sulla base di queste premesse non risulta che un regime dei prezzi come quello olandese sia idoneo a compromettere il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione del mercato comune del latte e dei latticini — interpretati alla luce del primato degli obiettivi e delle disposizioni del Trattato CE.

32 — Per quanto riguarda gli artt. 81 CE ed 82 CE, si deve ritenere che né la *Productschap Zuivel*, né l'istituto COKZ agiscano come imprese o associazioni di imprese nell'attuazione della normativa olandese sui prezzi. La fissazione delle riduzioni di prezzo che la *Productschap Zuivel* deve effettuare come la fissazione dei premi che l'istituto COKZ deve garantire non costituiscono attività economiche, ma sono piuttosto esercizio di pubblici poteri in esecuzione di norme di legge, su incarico dello Stato. Cfr., in proposito, ad es., sentenza 18 marzo 1997, causa C-343/95, *Call* (Racc. pag. I-1547, punti 16-18), nonché le conclusioni da me presentate il 28 ottobre 2004 nella causa C-134/03, *Viacom* (non ancora pubblicate nella Raccolta, paragrafi 70 e 71).

3. Il divieto di perequazione tra i prezzi

55. Per quanto riguarda, da ultimo, l'art. 24, n. 2, del regolamento n. 804/68, tale disposizione vieta soltanto le misure nazionali che permettono una *perequazione tra i prezzi*. Per la precisione, questo divieto concerne le misure che rendono possibile una perequazione «tra i prezzi dei prodotti di cui all'articolo 1». Questi prodotti sono in particolare il latte, la crema di latte, il burro, i formaggi, i latticini di latte cagliato, il lattosio e lo sciroppo di lattosio.

56. Già dalla formulazione letterale di questa disposizione — i concetti di «prezzi» e di «prodotti» sono utilizzati al plurale — deriva che con essa deve essere vietata soltanto una perequazione tra i prezzi di *latticini differenti*, cioè ad esempio una perequazione tra il prezzo del latte e quello della crema di latte o tra il prezzo della crema di latte e quello del burro. Si allude, ad esempio, ad un certo genere di sovvenzionamento incrociato disposto o approvato dallo Stato, con il cui sostegno il prezzo di uno dei detti prodotti viene tenuto artificiosamente basso attraverso un aumento del prezzo di un altro di questi prodotti. Il significato e lo scopo dell'organizzazione del mercato comune sottolineano quanto segue: si deve impedire che uno Stato membro eluda le prescrizioni emanate a livello comunitario per la formazione dei prezzi dei differenti latticini, in

particolare i prezzi di intervento e i prezzi di riferimento fissati³³. Tuttavia, come già si è dimostrato, nulla vi è da obiettare contro una configurazione della struttura dei prezzi correlata alla qualità per ognuno di questi prodotti, nell'ambito delle prescrizioni del diritto comunitario.

4. Conclusione parziale

Per il complesso di questi motivi, il regolamento n. 804/68 non è osta ad una normativa nazionale come quella olandese, che prevede riduzioni di prezzo e premi dipendenti dalla qualità del latte non pastorizzato consegnato ai caseifici.

B — Sulla seconda e sulla terza questione: la disciplina degli aiuti di Stato

57. Con la seconda e terza questione, il giudice del rinvio si chiede essenzialmente se la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato

33 — Cfr. in merito anche la giurisprudenza citata alla nota 16.

sia applicabile ad una normativa sui prezzi quale quella olandese. Viene quindi in considerazione la violazione di due norme appartenenti al diritto in materia di aiuti di Stato: il divieto speciale di aiuti, previsto all'art. 24, n. 1, del regolamento n. 804/68, ed il divieto generale di aiuti, di cui all'art. 87, n. 1, CE.

58. Espressamente vietati in forza dell'art. 24, n. 1, del regolamento n. 804/68 sono gli aiuti il cui importo sia determinato in funzione del prezzo o del quantitativo di latte o di latticini. Questo *divieto speciale di aiuti* ha senz'altro, per il suo riferimento al prezzo e ai quantitativi, un ambito di applicazione più circoscritto del divieto generale di aiuti, contemplato dall'art. 87, n. 1, CE. Nei limiti di quest'ambito di applicazione, tuttavia, l'art. 24 del regolamento n. 804/68 è più rigido dell'art. 87 CE e non consente nessuna delle eccezioni di cui all'art. 87, n. 3, CE, limitando, al contrario, il loro novero alle sole eccezioni stabilite a norma dell'art. 87, n. 2, CE³⁴.

59. Accanto a questo divieto speciale di aiuti, anche le disposizioni di cui agli artt.

87 CE ed 88 CE e, pertanto, il *divieto generale di aiuti* del Trattato CE sono applicabili, a norma dell'art. 36 CE in combinato disposto con l'art. 23 del regolamento n. 804/68, alla produzione ed al commercio di latte e di latticini. Questo viene del resto anche confermato dalla seconda frase del dodicesimo 'considerando' del regolamento n. 804/68, secondo cui le disposizioni del Trattato CE in materia di aiuti devono essere rese applicabili («grundsätzlich»: in linea di principio³⁵) al settore del latte³⁶.

60. La formulazione «fatte salve le disposizioni contrarie» contenuta nell'art. 23 del regolamento n. 804/68, non significa in nessun modo che l'art. 24, n. 1, di tale regolamento contenga una disciplina tassativa circa l'ammissibilità o l'inammissibilità degli aiuti nel settore del latte. Altrimenti lo stesso art. 23 sarebbe privato di contenuti e di efficacia pratica. L'art. 24, n. 1, prevede piuttosto soltanto uno speciale divieto di determinati aiuti per il latte e i latticini, ma non contiene nessuna disciplina tassativa.

35 — Il termine «grundsätzlich» della versione tedesca del 'considerando' non trova corrispondenza in altre versioni linguistiche, quali quella francese, italiana, spagnola, portoghese, olandese ed inglese.

36 — Può dar luogo ad equivoci, pertanto, la sentenza 14 ottobre 2004, causa C-173/02, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-973), in cui viene apparentemente capovolto il rapporto regola-eccezione contenuto nell'art. 23 del regolamento n. 804/68 (applicabilità della disciplina in materia di aiuti nei casi ordinari, inapplicabilità soltanto nei casi espressamente previsti dal regolamento): «Riguardo agli aiuti in detto settore, dall'art. 23 del regolamento n. 804/68, letto in combinato disposto con l'art. 36 CE, risulta che le disposizioni degli artt. 87 CE, 88 CE e 89 CE sono applicabili alla produzione e al commercio dei latticini solo se ciò è previsto dalla normativa che istituisce l'organizzazione comune di mercato» (sentenza Spagna/Commissione, punto 17).

34 — Cfr. la formulazione introduttiva dell'art. 24, n. 1, del regolamento n. 804/68 («fatte salve le disposizioni dell'articolo 92, paragrafo 2, del Trattato (...))», che deve essere ormai letta come rinvio all'art. 87, n. 2, CE.

1. I premi alla luce del divieto di aiuti (art. 24, n. 1, del regolamento n. 804/68 e art. 87, n. 1, CE)

‘considerando’ di esso, secondo cui le norme del Trattato CE in materia di aiuti devono essere applicate nell’ambito dell’organizzazione del mercato comune.

61. Con la sua seconda questione il giudice del rinvio chiede essenzialmente se una normativa nazionale come quella olandese, che prevede riduzioni di prezzo per il latte non pastorizzato di minor qualità e che con esse finanzia i premi per la costante consegna di latte non pastorizzato ineccepibile dal punto di vista qualitativo, rientri nell’ambito di applicazione del divieto di aiuti previsto dall’art. 24, n. 1, del regolamento n. 804/68.

62. Mentre la Commissione ed il sig. Kuipers difendono il punto di vista secondo cui premi qualitativi come quelli olandesi costituirebbero aiuti, il governo olandese sostiene la tesi opposta.

63. Presupposto fondamentale per l’applicazione del divieto di aiuti è che, in linea di principio, nel caso concreto l’aiuto sussista. Per quanto riguarda il concetto di aiuti, l’art. 24, n. 1, del regolamento n. 804/68 non contiene una disposizione autonoma. Il concetto di aiuti contenuto in questa disposizione dovrebbe pertanto essere interpretato allo stesso modo di quello previsto dall’art. 87 CE (e dell’art. 88 CE); ciò corrisponderebbe anche agli obiettivi stabiliti dall’art. 23 del regolamento n. 804/68 e dal dodicesimo

64. Secondo la giurisprudenza, il divieto di aiuti opera quando sussistono cumulativamente quattro presupposti: in primo luogo, deve trattarsi di un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali. In secondo luogo, tale intervento deve poter incidere sugli scambi tra Stati membri. In terzo luogo, deve concedere un vantaggio al suo beneficiario. In quarto luogo deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza³⁷.

65. Nella controversia in esame sollevano problemi soprattutto il primo presupposto (intervento effettuato mediante risorse statali) ed il terzo (vantaggio per il beneficiario). Ad essi è dedicata la seguente esposizione.

a) Intervento effettuato mediante risorse statali

66. Necessita in primo luogo di una discussione più approfondita la questione se i premi correlati alla qualità pagati dai caseifici

37 — Sentenze 15 luglio 2004, causa C-345/02, *Pearle e a.* (non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 33), e 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg* (Racc. pag. I-7747, punto 75).

siano in fin dei conti attribuiti *mediante l'intervento di risorse statali* e debbano pertanto essere *imputati allo Stato*³⁸.

l'attribuzione dei premi qualitativi deve costituire per lo Stato o per l'istituzione da esso incaricata un *onere aggiuntivo*⁴¹.

67. Punto di partenza delle riflessioni dovrebbe essere il fatto che i premi contro-versi vengono attribuiti ai produttori di latte da caseifici privati e derivano da risorse di origine privata, cioè dal ricavato delle trattate effettuate nei confronti di quanti hanno consegnato latte non pastorizzato di minor qualità.

68. Il fatto che i caseifici olandesi siano *tenuti in forza di disposizioni di legge* all'attribuzione di simili premi non è in sé e per sé sufficiente per conferire ad essi il carattere di aiuti³⁹.

69. Piuttosto, secondo la giurisprudenza, sono decisivi aspetti: in base al primo, le risorse che vengono impiegate per il pagamento dei premi di qualità, anche se non appartengono in via permanente al patrimonio dello Stato, devono almeno trovarsi costantemente *sotto il controllo statale* ed essere pertanto a disposizione delle autorità nazionali competenti⁴⁰. In base al secondo,

70. A favore della tesi di un *controllo statale* sulle risorse in questione milita il fatto che i caseifici, nel sistema olandese, possono essere considerati quali enti pagatori incaricati dallo Stato, mentre l'istituto COKZ, parimenti incaricato dallo Stato⁴², effettua la gestione globale di detti pagamenti. A questo scopo, l'istituto COKZ non soltanto calcola per ogni periodo di tempo l'entità dei premi qualitativi da versare sulla base dei dati trasmessi dai caseifici, bensì funge anche esso stesso da centro di ridistribuzione. Così, esso preleva gli introiti in eccesso di singoli caseifici, accumulati grazie alle trattate, e li trasferisce in particolare a quei caseifici le cui risorse derivanti dalle trattate nello stesso periodo di riferimento abbiano raggiunto un livello inferiore a quanto necessario per il pagamento dei premi. In udienza, la Commissione ha coniato in proposito il concetto di «fondo virtuale». Diversamente dalla causa *PreussenElektra*⁴³, pertanto, una parte del denaro impiegato per il pagamento dei

38 — In questo senso la sentenza *Pearle* (citata alla nota 37, punto 34, e inoltre punti 37 e 38), nonché sentenze 21 marzo 1991, causa C-303/88, *Italia/Commissione* (Racc. pag. I-1433, punto 11), 16 maggio 2002, causa C-482/99, *Francia / Commissione* (Racc. pag. I-4397, punto 24), e 20 novembre 2003, causa C-126/01, *GEMO* (non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 24).

39 — Sentenza 13 marzo 2001, causa C-379/98, *PreussenElektra* (Racc. pag. I-2099, punti 59-61).

40 — Sentenza 16 maggio 2000, causa C-83/98P, *Francia/Ladbroke Racing e Commissione* (Racc. pag. I-3271, punto 50), e sentenza *Francia/Commissione* (citata alla nota 38, punto 37). Analogamente, anche l'avvocato generale Jacobs al paragrafo 165 delle conclusioni da lui presentate il 26 ottobre 2000 nella causa C-379/98, *PreussenElektra* (Racc. pag. I-2103).

41 — Sentenze 17 marzo 1993, cause riunite C-72/91 e C-73/91, *Slooman Neptun* (Racc. pag. I-887, punto 21), 1° dicembre 1998, causa C-200/97, *EcoTrade* (Racc. pag. I-7907, punto 35), 22 novembre 2001, causa C-53/00, *Ferring* (Racc. pag. I-9067, punto 16), nonché sentenza *Pearle* (citata alla nota 37, punto 36, ultima frase).

42 — L'incarico conferito dallo Stato al *Productschap Zuivel* deriva dall'art. 2 del regolamento esecutivo olandese sul latte, quello dell'istituto COKZ deriva in particolare dagli artt. 3 e 7 del decreto olandese di base sul latte (cfr. paragrafi 16 e 17 di queste conclusioni).

43 — Citata alla nota 39.

premi qualitativi passa comunque prima «per le mani» dello Stato, proprio attraverso la mediazione dell'istituto COKZ, da esso incaricato.

71. L'attribuzione dei premi correlati alla qualità è anche parte di una politica per il miglioramento della qualità dei prodotti agricoli promossa dal governo olandese⁴⁴ e serve all'attuazione di essa. Sotto questo profilo, il caso in esame si differenzia in parte dalla causa Pearle⁴⁵, in cui la misura controversa di un'associazione di categoria era attribuibile all'iniziativa di privati.

72. Per contro, nel presente caso, proprio come nella causa Pearle⁴⁶, non esistono elementi per affermare che l'attribuzione di premi di qualità possa condurre ad un *onere aggiuntivo* per le finanze pubbliche. Anche se un ente incaricato dallo Stato funge da centro di redistribuzione o da amministratore fiduciario di un «fondo virtuale», rimane pur sempre il fatto che gli enti pubblici per l'attribuzione di premi di qualità non immettono, sotto nessuna forma, nuovi quantitativi di denaro nel sistema e che il settore pubblico, in questo contesto, non rinuncia a nessun tipo di introito, che altrimenti gli competerebbe.

73. Pertanto, nella controversia in esame si tratta essenzialmente non di un incentivo, finanziato a livello pubblico, di determinati operatori economici, bensì piuttosto di un intervento predisposto dallo Stato nella formazione dei prezzi tra i caseifici, da un lato, e i produttori di latte non pastorizzato (allevatori), dall'altro. Tuttavia, anche se alcuni operatori economici vengono favoriti a danno di altri attraverso un puro e semplice intervento nella formazione dei prezzi, i vantaggi risultanti non derivano in questo modo né indirettamente né direttamente da risorse statali⁴⁷.

74. Alla luce di tali circostanze, i premi non possono essere considerati una prestazione *derivante da risorse statali*.

b) Vantaggio per il beneficiario

75. Tuttavia, anche qualora — in contrasto con il parere qui esposto — si volesse ammettere l'origine statale delle risorse erogate, resterebbe comunque ancora da esaminare se supplementi di prezzo del genere di quelli controversi nel procedimento principale costituiscano in linea di principio un *vantaggio* per il beneficiario, che giustifichi la loro qualificazione come aiuti ai

44 — Cfr. in particolare l'art. 2, n. 2, lett. f), della legge sull'agricoltura di qualità in combinato disposto con l'art. 3, lett. a) e c), del decreto olandese di base sul latte, nonché con l'art. 11 del regolamento 1994.

45 — Sentenza citata alla nota 37, cfr. in particolare i punti 15, 37 e 38 (con ulteriori rinvii).

46 — Sentenza Pearle (citata alla nota 37, punto 36).

47 — Cfr. sentenza 24 gennaio 1978, causa 82/77, van Tiggele (Racc. pag. 25, punti 23/25), in cui la Corte ha negato l'esistenza di un aiuto con riferimento ad un caso in cui, nel commercio al minuto, erano stati stabiliti prezzi minimi con lo scopo di avvantaggiare il venditore di un prodotto a danno del consumatore.

sensi degli artt. 87 CE e 24, n. 1, del regolamento n. 804/68.

effettuate per assolvere *obblighi di servizio pubblico*⁵⁰.

76. Vengono considerati aiuti gli interventi che, sotto qualsiasi forma, sono atti a favorire direttamente o indirettamente determinate imprese o che devono ritenersi un vantaggio economico che l'impresa beneficiaria non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato⁴⁸.

77. La questione decisiva è pertanto se supplementi di prezzo come quelli controvertersi nel procedimento principale, in ultima analisi, costituiscano soltanto, per i produttori di latte, una controprestazione conforme agli usi di mercato o se in essi sia riconoscibile un vantaggio finanziario che i produttori di latte interessati non avrebbero potuto ottenere a condizioni di mercato e che, pertanto, li avvantaggia nei confronti dei loro concorrenti⁴⁹.

78. In quest'ambito la Corte si è limitata a constatare, brevemente, che una misura *non* ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 87, n. 1, CE quando dev'essere considerata come contropartita delle prestazioni che vengono

79. Questo concetto è in ultima analisi soltanto l'espressione del principio generale secondo cui il diritto in materia di aiuti non è applicabile a quei rapporti giuridici in cui ad una prestazione corrisponde una controprestazione conforme agli usi del mercato. Chi, cioè, compie una prestazione e ottiene per questo una controprestazione conforme agli usi del mercato non è un destinatario di aiuti, ma opera sul mercato in condizioni normali di concorrenza⁵¹.

80. Le informazioni di cui disponiamo relative al procedimento principale inducono a considerare i premi del genere praticato nei Paesi Bassi, nel caso concreto, come *controprestazione* per le forniture effettuate dai produttori di latte e non come una sorta di vantaggio speciale per essi. Attraverso i premi non vengono cioè in nessun caso *remunerate una seconda volta*, e cioè in aggiunta al normale prezzo, da corrispondere comunque per merce qualitativamente ineccepibile, *singole* consegne di latte non pastorizzato, considerate isolatamente. Piuttosto, i premi qui controversi sono collegati, oltre che all'*elemento qualitativo*, anche ad un *elemento cronologico*. Essi hanno la funzione di costituire un riconoscimento aggiuntivo per la *costante* consegna di latte non pastorizzato privo di difetti qualitativi

48 — Sentenza 27 novembre 2003, cause riunite da C-34/01 a C-38/01, Enirisorse (non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 30) e sentenza Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (citata alla nota 37, punto 84, con ulteriori rinvii).

49 — Sentenza 11 luglio 1996, causa C-39/94, SFEI (Racc. pag. I-3547, punto 60) e sentenza Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (citata alla nota 37, punto 87).

50 — Sentenza Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (citata alla nota 37, punti 87, 89 e 94) e sentenza Enirisorse (citata alla nota 48, punto 31).

51 — Al contrario, possono sussistere aiuti se ad una prestazione non è correlata alcuna controprestazione oppure se una prestazione viene compiuta a condizioni preferenziali. Cfr. in proposito la sentenza GEMO (citata alla nota 38, punto 29) e, inoltre, sentenza 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a./Commissione (Racc. pag. 219, punto 28) e la sentenza SFEI (citata alla nota 49, punto 62).

per lungo tempo, e con essi viene pertanto remunerato un elemento di *qualità durevole*, ben al di là di una semplice unica consegna. Per pervenire cioè al godimento del premio qualitativo il produttore interessato deve aver effettuato, per un periodo di dodici settimane, forniture di latte che sia stato penalizzato al massimo una sola volta con un solo punto di riduzione e nel quale non siano state riscontrate sostanze estranee, che impediscano la proliferazione di batteri⁵².

81. Più difficile da risolvere è il problema se una simile controprestazione sotto forma di premio qualitativo sia, per la sua entità, *conforme agli usi di mercato*, considerato che si tratta di un mercato fortemente regolamentato⁵³. Tuttavia, la conformità agli usi di mercato potrebbe eventualmente essere negata qualora i premi attribuiti, per il loro importo, superassero quanto avrebbe dovuto essere conseguito ad ogni modo attraverso il libero gioco delle forze di mercato. Nel caso in esame è pacifico, per contro, il fatto che i premi qualitativi attribuiti al singolo produttore sono molto contenuti nel loro importo⁵⁴. Considerata questa premessa appare assai improbabile che i produttori di latte beneficiati non avrebbero potuto ottenere anche alle normali condizioni di mercato, cioè senza un intervento statale nella formazione dei prezzi, premi qualitativi dello stesso ordine di grandezza.

82. Il fatto che i premi qualitativi possano oscillare nella loro entità non milita contro una loro classificazione come controprestazione conforme agli usi di mercato. Rientra piuttosto nella natura stessa della situazione il fatto che in un certo periodo in cui, a confronto, molti produttori hanno consegnato latte non pastorizzato di minor valore qualitativo, a coloro che consegnano latte non pastorizzato costantemente privo di difetti qualitativi competano premi corrispondentemente alti, poiché il loro sforzo qualitativo in tale periodo è di valore particolarmente elevato. Per contro, i premi qualitativi risultano corrispondentemente più modesti in un periodo in cui relativamente pochi produttori hanno consegnato latte non pastorizzato di minor valore qualitativo e numerosi produttori hanno consegnato latte non pastorizzato qualitativamente privo di difetti, in quanto lo sforzo qualitativo di coloro che hanno consegnato latte non pastorizzato costantemente privo di difetti in questo periodo è, a paragone, di minor valore.

83. Per ragioni di completezza si osservi ancora che l'esame qualitativo del latte consegnato viene svolto secondo criteri previamente stabiliti e sotto la vigilanza di un centro di controllo sul latte istituito proprio a questo scopo (art. 10, n. 1, del regolamento 1994 in combinato disposto con l'art. 7 del decreto olandese di base sul latte)⁵⁵. Inoltre, pervengono automatica-

52 — Cfr. art. 11, n. 1, del regolamento 1994.

53 — Lo stesso legislatore comunitario interviene, infatti, in misura non irrilevante sul libero gioco delle forze di mercato, in quanto introduce una normativa sui prezzi che prevede un prezzo di riferimento per il latte e prezzi di intervento per determinati prodotti derivati dalla sua trasformazione ed affianca a questo sistema un meccanismo di protezione alle frontiere esterne della Comunità, con la possibilità di rimborsi all'esportazione e prelievi nel commercio con paesi terzi.

54 — Cfr. paragrafo 23 di queste conclusioni.

55 — Ciò risulta analogo al criterio stabilito dalla Corte nella sentenza Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (citata alla nota 37, punto 90), secondo cui i parametri con riferimento ai quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente fissati in modo obiettivo e trasparente. Gli altri criteri fissati dalla Corte in quella sentenza (punti 89-93) riguardano in particolare il caso di una controprestazione per l'adempimento di *obblighi di servizio pubblico* e non possono pertanto essere utilizzati nel caso in esame.

mente al godimento dei premi, secondo le informazioni di cui disponiamo, tutti i produttori che soddisfano i criteri qualitativi previsti. Non va conseguentemente temuta una disparità di trattamento tra produttori.

84. In tale contesto appare chiaro che i premi attribuiti dai caseifici olandesi per la costante consegna di latte non pastorizzato qualitativamente ineccepibile non costituiscono aiuti ai sensi degli artt. 87 CE e 24, n. 1, del regolamento n. 804/68, ma sono semplicemente il corrispettivo di uno speciale sforzo qualitativo compiuto dai produttori.

2. Le riduzioni di prezzo alla luce dell'obbligo di sospensione e di notifica ai sensi del diritto in materia di aiuti (art. 88, n. 3, CE)

85. Con la sua terza questione il giudice del rinvio chiede essenzialmente se una normativa nazionale come quella olandese, che prevede per il latte non pastorizzato di minor qualità determinate riduzioni di prezzo e che con esse finanzia i premi per la costante consegna di latte non pastorizzato qualitativamente ineccepibile, ricada nel campo di applicazione degli obblighi di sospensione e di notifica ai sensi del diritto in materia di aiuti, di cui all'art. 88, n. 3, CE.

86. L'obbligo di sospensione e di notifica previsto dall'art. 88, n. 3, CE riguarda fondamentalmente soltanto il *lato delle uscite*, cioè l'attribuzione di aiuti al o ai beneficiari. Il *lato delle entrate*, cioè l'imposizione di tributi per il finanziamento degli aiuti, non rientra normalmente nell'ambito dell'obbligo di sospensione e di notifica.

87. Un'estensione del detto obbligo di sospensione e di notifica anche al finanziamento degli aiuti viene in considerazione soltanto eccezionalmente, e cioè qualora sussista una immediata ed inscindibile interdipendenza tra il lato delle entrate e il lato delle uscite⁵⁶.

88. Nella controversia in esame molti elementi militano per l'esistenza di una simile immediata ed inscindibile interdipendenza tra l'effettuazione delle trattenute per il latte non pastorizzato di minore qualità, da un lato, e i premi con essa finanziati per la costante consegna di latte non pastorizzato qualitativamente ineccepibile, dall'altro. In particolare, l'entità del premio per ogni kg 100 di latte, a norma dell'art. 11, n. 2, del regolamento 1994, deve essere stabilita in

⁵⁶ — Cfr., in particolare, sentenza 21 ottobre 2003, cause riunite C-261/01 e C-262/01, Van Calster e Cleeren (Racc. pag. I-12249, punto 49), nonché sentenze Enirisorse (citata alla nota 48, punti 43 — 45) e Pearle (citata alla nota 37, punti 29 e 30). Un'elaborazione completa della problematica è svolta ai paragrafi 32 e segg. delle conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed presentate il 4 marzo 2004 nelle cause riunite C-174/02 e C-175/02, Streekgewest Westelijk Noord-Brabant e a. (non ancora pubblicate nella Raccolta).

modo tale che l'importo complessivo dei premi versati per il periodo rilevante corrisponda esattamente o quasi all'importo complessivo delle trattenute effettuate, le quali sono a scopo vincolato e servono esclusivamente al finanziamento dei premi.

C — Osservazione finale

89. Come tuttavia si è già ricordato⁵⁷, il premio in rapporto alla qualità che viene attribuito nella controversia in esame nei Paesi Bassi non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87 CE. In simili circostanze, anche le trattenute effettuate per il suo finanziamento non ricadono nell'ambito dell'obbligo di sospensione e di notifica previsto dall'art. 88, n. 3, CE.

3. Conclusione parziale

90. Sulla base dei motivi esposti, gli artt. 87, n. 1, CE ed 88, n. 3, CE, nonché l'art. 24, n. 1, del regolamento n. 804/68 non ostano ad una normativa nazionale come quella olandese, che prevede per il latte non pastorizzato di minore qualità riduzioni di prezzo e che con esse finanzia premi per la consegna costante di latte non pastorizzato privo di difetti qualitativi.

91. Nella sue osservazioni il sig. Kuipers osserva che il sistema olandese delle riduzioni di prezzo potrebbe essere incompatibile con le garanzie previste dall'art. 6 della Convenzione per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: la «CEDU»)⁵⁸. In proposito egli fa riferimento, tra l'altro, alla presunzione d'innocenza.

92. Questa tesi deve essere respinta per i seguenti motivi: l'ordinamento comunitario garantisce di certo un livello di diritti fondamentali che è equivalente a quello previsto dall'art. 6 della CEDU. Il riferimento alla presunzione d'innocenza nel caso in esame è tuttavia a priori erroneo, in quanto con riferimento ad un sistema di riduzioni di prezzo come quello olandese non può proprio parlarsi di un meccanismo sanzionatorio statale, bensì semplicemente di un intervento dello Stato nella formazione dei prezzi. Nel caso in esame non sussistono neanche elementi per quanto riguarda la violazione del diritto fondamentale ad un giusto processo; in particolare, deriva dagli atti che il sig. Kuipers ha avuto tutte le opportunità di formulare le proprie osservazioni e che ha fatto di esse ampio uso.

⁵⁷ — Cfr. in proposito gli argomenti esposti ai paragrafi 61 — 84 di queste conclusioni.

⁵⁸ — Firmata a Roma il 4 novembre 1950.

VI — Conclusione

93. Sulla base delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali ad essa proposte dal College van Beroep voor het bedrijfsleven nel modo seguente:

- 1) Il regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, non osta ad una normativa nazionale come quella olandese, che prevede riduzioni di prezzo e premi dipendenti dalla qualità del latte non pastorizzato consegnato ai caseifici.

- 2) Gli artt. 87, n. 1, CE ed 88, n. 3, CE, nonché l'art. 24, n. 1, del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, non ostano ad una normativa nazionale come quella olandese, che prevede per il latte non pastorizzato di minore qualità riduzioni di prezzo e che con esse finanzia premi per la consegna costante di latte non pastorizzato privo di difetti qualitativi.