

**Zuckerfabrik Franken GmbH  
contro Repubblica federale di Germania  
(domanda di pronunzia pregiudiziale,  
proposta dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno)**

«Premio di denaturazione per lo zucchero»

Causa 77/81

Massime

*Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — zucchero — Premio di denaturazione — presupposti per l'attribuzione — Uso di zucchero denaturato per l'alimentazione animale — Uso non conforme effettuato da terzi — Responsabilità del destinatario del titolo di premio*

*(Regolamento del Consiglio n. 2049/69; Regolamento della Commissione n. 100/72)*

Il destinatario di un titolo di premio di denaturazione a norma del regolamento n. 100/72 è tenuto, in forza di detto regolamento nonché del regolamento n. 2049/69, ad usare lo zucchero denaturato solo per l'alimentazione animale.

La disciplina nazionale la quale disponga che esso è responsabile dell'uso non conforme alla destinazione prescritta che ne sia stato fatto da terzi non è in contrasto col diritto comunitario.

Nel procedimento 77/81,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla Prima Sezione del Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

ZUCKERFABRIK FRANKEN GMBH, con sede in Ochsenfurt,

e

REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, rappresentata dalla Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), Francoforte sul Meno,

<sup>1</sup> — Lingua processuale: il tedesco.

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 14, n. 1, lett. b), del regolamento (CEE) della Commissione 14 gennaio 1972, n. 100, che stabilisce le modalità di applicazione relative alla denaturazione di zucchero per l'alimentazione animale (GU n. L 12, pag. 15),

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dai signori A. Touffait, presidente di Sezione, Mackenzie Stuart e U. Everling, giudici,

avvocato generale: G. Reischl  
cancelliere: A. Van Houtte

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

### In fatto

I — Gli antecedenti e il procedimento

L'attrice nella causa principale, società tedesca, produce zucchero. Nel 1972 la «Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker», ente dante causa di quello ora convenuto in giudizio, riconosceva all'attrice il diritto a premi di denaturazione per 114 500 tonnellate di zucchero. Come previsto dal regolamento (CEE) della Commissione 14 gennaio 1972, n. 100, che stabilisce le modalità di applicazione relative alla denaturazione di zucchero per l'alimentazione animale (GU n. L 12, pag. 15), l'attrice nella causa principale denaturava lo zucchero per trasformarlo in alimento per api. L'ente di intervento

le versava quindi il premio di denaturazione, pari a DM 35 618,70.

L'attrice nella causa principale vendeva lo zucchero così denaturato ad un commerciante di prodotti agricoli, facendogli presente che tale prodotto doveva venir destinato esclusivamente all'alimentazione delle api.

Detto commerciante rivendeva lo zucchero denaturato all'impresa Friedrich Wilhelm Dücker GmbH & Co., Eisenwerk. Da un controllo effettuato nel 1974 dallo Hauptzollamt di Würzburg presso detta impresa risultava che lo zucchero destinato alle api era stato utilizzato invece come «legante per fonderie».

In base al risultato del controllo, la BALM chiedeva all'attrice nella causa principale, a norma della disciplina tedesca, la restituzione del premio di denaturazione. L'attrice impugnava il provvedimento con cui si chiedeva la restituzione dinanzi al giudice che ha effettuato il rinvio.

Secondo il giudice proponente, è chiaro che in base al diritto tedesco i premi di denaturazione riscossi indebitamente vanno restituiti; tuttavia, il giudice non è certo che l'attrice abbia indebitamente percepito detti premi. Pur se lo Hessischer Verwaltungsgerichtshof, pronunciandosi in sede d'appello, in una sentenza del 18 febbraio 1980 si è allineato all'orientamento della BALM, secondo cui tra le condizioni per riscuotere il premio di denaturazione rientra pure l'effettivo impiego del prodotto come alimento per animali, il giudice a quo nutre cionondimeno seri dubbi sulla correttezza di siffatta interpretazione.

A suo giudizio, infatti, questa interpretazione è contraddetta dal fatto che, in primo luogo, gli artt. 14 e 21 del regolamento n. 100/72 non menzionano l'obbligo di impiegare il prodotto conformemente alla destinazione stabilita, e, in secondo luogo, il premio viene corrisposto a denaturazione avvenuta, giacchè, se in quel momento non fossero soddisfatte tutte le condizioni prescritte, il versamento costituirebbe un anticipo, che invece è vietato dall'art. 24, n. 2, del regolamento n. 100/72.

Così stando le cose, il giudice a quo ritiene che l'art. 1, n. 2, del regolamento del Consiglio (CEE) 17 ottobre 1969, n. 2049, che stabilisce le norme generali relative alla denaturazione dello zucchero per l'alimentazione animale (GU n. L 263, pag. 1), il quale dispone che

«lo zucchero che ha beneficiato di un premio di denaturazione può essere utilizzato soltanto per l'alimentazione animale. I denaturanti sono determinati in funzione di tale destinazione»,

non prescrive un'ulteriore condizione per fruire del premio di denaturazione.

— Secondo il giudice proponente, questa disposizione costituisce al massimo un divieto, ma non impone un obbligo di fare. Non si tratta nemmeno di una «norma di comportamento vigente erga omnes», bensì di una «norma dispositiva rivolta alla Commissione», che può comprendersi solo nel contesto delle due frasi del n. 2. Orbene, la Commissione «invece di comminare sanzioni onde garantire che il prodotto venga così utilizzato, ... pare sia partita dal presupposto che, purchè la denaturazione fosse stata correttamente effettuata, era impossibile l'impiego dello zucchero per scopi diversi dall'alimentazione animale».

— L'interpretazione dello Hessischer Verwaltungsgerichtshof e della BALM è inoltre inaccettabile sotto il profilo del metodo giuridico: risulta infatti che, in generale, «le norme sull'impiego dei prodotti disciplinati dall'organizzazione comune dei mercati si considerano in linea di principio osservate se è stata effettuata la lavorazione prescritta» e che non è contemplato alcun controllo ulteriore quanto alla destinazione. Vi è una sola deroga a questo principio: la vendita a prezzo ridotto di burro per il consumo sotto forma di burro concentrato. In questa ipotesi, il regolamento della Commissione 31 marzo 1978, n. 649 (GU n. L 86, pag. 33) contempla sanzioni per ogni successivo acquirente che non impieghi il burro come prescritto; quindi, se gli autori del regolamento n. 100/72 avessero avuto l'intenzione di garantire l'impiego dello zucchero denaturato se-

condo le prescrizioni, avrebbero potuto farlo emanando norme analoghe a quelle del regolamento n. 649/78.

— Questa interpretazione suscita inoltre «obiezioni di natura politico-giuridica», data la necessità di redigere chiaramente un atto giuridico in materia di diritto amministrativo-economico. Ora, l'interpretazione della BALM, anche qualora dovesse ritenersi plausibile, «non risulta con evidenza dal regolamento in modo da poter essere applicata a danno degli operatori economici».

Per questi motivi, il giudice a quo ha deciso di sospendere il procedimento per sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il destinatario di un provvedimento con il quale si concedono premi di denaturazione, ai sensi del regolamento della Commissione 14 gennaio 1972, n. 100, che stabilisce le modalità di applicazione relative alla denaturazione di zucchero per l'alimentazione animale (GU n. L 12 del 15 gennaio 1972, pag. 15) oltre ad attenersi alle disposizioni espresse dell'art. 14, n. 1, lett. b), di detto regolamento, sia anche tenuto ad usare lo zucchero denaturato solo come mangime e risponda dell'oprato di terzi che ne facciano uso in contrasto con la prescritta destinazione».

L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 7 aprile 1981.

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte CEE, hanno presentato osservazioni scritte la Zuckerfabrik Franken, attrice nella causa principale, con l'avv. Schiller, del foro di Colonia, la BALM, convenuta nella causa principale, rappresentata dal sig. Schultz, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. Hartvig e Hilf, membri dell'ufficio legale, in qualità di agenti.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, con ordinanza del 30 settembre 1981 la Corte ha deciso di rimettere la causa alla Terza Sezione, a norma dell'art. 95 del regolamento di procedura, e di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di Giustizia

*A — Osservazioni dell'attrice nella causa principale*

L'attrice nella causa principale ritiene anzitutto che la questione pregiudiziale «vada precisata e meglio definita». Dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio si arguisce che il Verwaltungsgericht chiede, in primo luogo, se la concessione del premio di denaturazione presupponga, come condizione sostanziale, che lo zucchero regolarmente denaturato venga anche impiegato effettivamente come alimento per animali e, in secondo luogo — qualora la Corte risolvesse affermativamente detta questione —, se il destinatario del premio di denaturazione debba rispondere anche dell'uso dello zucchero denaturato, eventualmente non conforme alla destinazione prescritta, che ne faccia un terzo con il quale esso non sia in rapporti commerciali.

1. Sulla prima questione: condizioni per l'attribuzione del premio di denaturazione dello zucchero

La Franken condivide in proposito il modo di vedere del Verwaltungsgericht e sostiene quindi che il diritto al premio di denaturazione dipende soltanto dal fatto che lo zucchero sia stato regolarmente denaturato.

Dalla lettera e dallo spirito dell'art. 21, n. 2, dell'art. 14, n. 1, lett. b), e delle al-

tre disposizioni — specie degli artt. 24 e 18 — nonché del preambolo del regolamento n. 100/72 si desume, infatti, che il legislatore comunitario «ha chiaramente dichiarato . . . che solo la regolare denaturazione costituisce il presupposto per il versamento del premio di denaturazione».

L'interpretazione del regolamento n. 100/72 alla luce del regolamento del Consiglio n. 2049/69 porta alla stessa conclusione. Ricalcando l'iter logico del Verwaltungsgericht, la Franken giunge allo stesso risultato di questo: il Consiglio ha ritenuto, nella sua veste di legislatore, o che la Commissione avrebbe provveduto a far osservare l'obbligo sancito dall'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2049/69 adottando i provvedimenti idonei, oppure ch'essa avrebbe adottato disposizioni giuridiche chiare e non equivoche per disciplinare la materia, e poiché la Commissione non ha adottato dette misure, gli inconvenienti che eventualmente ne scaturiscano non possono andare a carico dell'attrice nella causa principale.

La Franken rispone poi l'argomento già svolto dal Verwaltungsgericht e consistente nel sostenere che il raffronto tra i regolamenti in questione ed altri regolamenti comunitari contenenti disposizioni analoghe, dimostra «che le disposizioni sull'uso dei prodotti soggetti ad un'organizzazione comune di mercato si presumono di regola rispettate allorché è stata effettuata la lavorazione prescritta e che l'ulteriore questione del se i prodotti abbiano del pari avuto la prescritta destinazione è fondamentalmente irrilevante». Vi è una sola deroga a questo principio, cioè la vendita a prezzo ridotto del burro d'intervento, contemplata dal regolamento n. 649/78. Quindi, se la Commissione e il Consiglio avessero avuto l'intenzione di far dipendere l'attribuzione del premio di denaturazione per lo zucchero dalla destinazione effettiva, nulla avrebbe loro impedito di farlo mediante disposizioni analoghe a quelle che com-

minano le sanzioni contemplate dal regolamento n. 649/78.

La Franken sostiene inoltre che la sola denaturazione regolare corrisponde già allo scopo del premio di denaturazione, poiché questa trasformazione regolare alleggerisce di per sé il mercato dello zucchero e detto alleggerimento costituisce lo scopo della disciplina in questione.

Peraltro, sotto il profilo di tale scopo, il prescrivere che lo zucchero denaturato venga impiegato in modo conforme alla sua destinazione è pure in contrasto col principio di proporzionalità, giacché «il provvedimento andrebbe oltre i limiti dell'adeguato e del necessario per conseguire lo scopo perseguito, cioè l'alleggerimento del mercato dello zucchero».

Infine, l'attrice nella causa principale sostiene — come il Verwaltungsgericht — che i principi di chiarezza e di certezza del diritto portano anch'essi a questa interpretazione.

Di conseguenza, essa propone di risolvere come segue la prima questione:

- «1. L'art. 14, n. 1, sub b), e l'art. 21, n. 2, del regolamento CEE n. 100/72 non esigono che lo zucchero denaturato sia stato effettivamente impiegato per l'alimentazione degli animali; al contrario, per la concessione e il versamento del premio di denaturazione è sufficiente, secondo il diritto comunitario, che lo zucchero sia stato denaturato regolarmente per usarlo come mangime».
2. Sulla seconda questione: responsabilità del destinatario del premio di denaturazione nel caso di impiego in contrasto con la destinazione prescritta — e fatta presente dal destinatario — da parte di terzi

L'attrice nella causa principale esamina questo problema solo in via subordinata, nell'eventualità che — «contrariamente alle logiche previsioni» — la Corte giudicasse che l'effettivo impiego dello zucchero denaturato per l'alimentazione animale costituisce un presupposto per ottenere il premio di denaturazione.

Orbene, né gli artt. 14 e 21 del regolamento n. 100/72, né il regolamento n. 2049/69 stabiliscono che il destinatario del premio di denaturazione risponde dell'eventuale uso improprio dello zucchero denaturato da parte di terzi acquirenti. Infatti, le disposizioni di cui trattasi sono diverse da quelle che hanno costituito oggetto delle sentenze della Corte 11 maggio 1977 (Beste Boter, 99 e 100/76, Racc. pag. 868) e 13 dicembre 1979 (Milch-, Fett- und Eier-Kontor, 42/79, Racc. pag. 3703) dalle quali emerge che detti obblighi incombevano all'avente diritto al premio. Si può dunque arguire «a contrario» da queste discipline dissimili che, proprio in forza delle norme di cui trattasi nella fattispecie, «al destinatario del premio di denaturazione non è stata imposta, né potrebbe esserlo, alcuna responsabilità circa l'uso conforme alla destinazione, da parte di terzi, dello zucchero regolarmente denaturato».

Questa conclusione scaturisce inoltre dal preambolo dei due regolamenti nn. 100/72 e 2049/69, nonché dall'esame comparativo del loro sistema generale e di quello delle norme contenute in altri regolamenti CEE.

Infine, l'interpretazione delle disposizioni in questione alla luce dei principi di chiarezza e di certezza del diritto induce del pari ad escludere la responsabilità del destinatario del premio di denaturazione qualora lo zucchero denaturato venga

usato da terzi in modo non conforme alla sua destinazione.

La Franken propone quindi di risolvere come segue la seconda questione:

«2. In forza del regolamento (CEE) n. 100/72, il destinatario del premio di denaturazione non è tenuto, in aggiunta a quanto dispongono gli artt. 14, n. 1, lett. b), e 21, n. 2, del regolamento (CEE) n. 100/72, a far sì che i terzi usino lo zucchero denaturato per l'alimentazione animale; in particolare, esso non risponde dell'uso in contrasto con la destinazione prescritta, ad opera di terzi».

#### *B — Osservazioni della convenuta nella causa principale*

Secondo *la BALM*, il premio di denaturazione per lo zucchero ha il suo fondamento giuridico nel regolamento CEE del Consiglio 18 dicembre 1967, n. 1009, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU n. L 308, pag. 1), il cui art. 9, n. 2, autorizza gli enti di intervento nazionali a concedere premi di denaturazione per lo zucchero reso inutilizzabile per l'alimentazione umana. Questo regolamento dispone inoltre che le norme generali per la denaturazione dello zucchero sono stabilite dal Consiglio, mentre le modalità d'applicazione sono elaborate dalla Commissione.

Applicando questi principi, nel regolamento n. 2049/69 il Consiglio ha fissato le norme generali, Orbene, si desume dalla lettera — specie dell'art. 1, n. 1, — nonché dallo spirito di detta disciplina, che il premio di denaturazione «viene corrisposto a condizione che lo zucchero

sia destinato, come prescritto, all'alimentazione animale».

Nel fissare, col regolamento n. 100/72, le modalità d'applicazione, la Commissione ricorda anzitutto questo principio nel 6° punto del preambolo e continua: «a tale scopo è indispensabile determinare specifici metodi di denaturazione la cui utilizzazione sia obbligatoria per poter beneficiare del pagamento del premio di denaturazione». Essa precisa inoltre che spetta agli Stati membri adottare i provvedimenti necessari per garantire che lo zucchero denaturato sia impiegato esclusivamente come mangime.

Di conseguenza, a giudizio della convenuta nella causa principale, l'impiego conforme alla destinazione è una condizione tassativa per la concessione del premio. Contrariamente a quanto ritiene il Verwaltungsgerichtshof, questa è la giusta interpretazione della norma, nonostante che il premio sia versato già al termine delle operazioni di denaturazione, poiché questo premio non costituisce un'indennità per la denaturazione, bensì mira a rendere competitivo lo zucchero denaturato come mangime rispetto ad altri mangimi — come ad esempio il granoturco — offerti sul mercato a prezzi nettamente inferiori rispetto allo zucchero. Quindi, conformemente al regolamento n. 1009/67, la Commissione ha cercato di smaltire parte delle eccedenze di zucchero, previamente denaturato, sul mercato dei mangimi. Poiché questo scopo può essere raggiunto solo se lo zucchero denaturato è competitivo, il prezzo ne va ridotto, grazie appunto al premio.

Al contrario, questo scopo sarebbe eluso se lo zucchero a prezzo ridotto, destinato all'alimentazione animale, venisse riservato ad altro uso; e il premio in que-

sto caso costituirebbe un vantaggio supplementare, ingiustificabile, per chi lo riscuote. Questa elusione, per di più, non sarebbe solo dannosa per le finanze comunitarie, ma non consentirebbe nemmeno di decongestionare il mercato.

Il versamento di detto premio, dopo la denaturazione, lungi dal costituire un anticipo illegittimo, risponde dunque all'esigenza di risparmiare a chi denatura lo zucchero l'onere delle spese del finanziamento dei premi al momento della vendita di detto zucchero. Ciò non significa però che si sia voluto rinunciare a far rispettare anche l'altra condizione, cioè che questo zucchero venga impiegato come mangime.

D'altronde la BALM non è obbligata a versare il premio contro produzione della prova della denaturazione, poiché l'art. 24 del regolamento n. 100/72 dichiara espressamente che è possibile procrastinare il pagamento di detto premio fino alla fine del mese successivo a quello della produzione della prova. Esiste quindi la possibilità di controllo e di sanzione consistente nel non versare il premio se non quando lo zucchero denaturato sia stato impiegato in modo conforme alla destinazione contemplata dai summenzionati regolamenti.

Allorché si constata che è stato commesso un abuso nell'impiego dello zucchero denaturato, un semplice controllo che non avesse conseguenze — cioè non implicasse alcuna sanzione — non darebbe alcuna garanzia quanto all'impiego dello zucchero in modo conforme alla sua destinazione; i controlli sono infatti utili solo se, in caso di risultato negativo, implicano delle conseguenze (vedere sentenza *Beste Boter*, di cui sopra).

Di conseguenza, il legislatore nazionale si è conformato al principio del controllo della destinazione stabilendo, nella sua

disciplina sulla concessione del premio di denaturazione, che detto premio va restituito se è provato che lo zucchero denaturato è stato distolto dalla sua destinazione.

La BALM invoca poi la giurisprudenza del *Verwaltungsgerichtshof* dell'Assia, che ha sede in Kassel, secondo la quale all'obbligo di restituzione del premio non si può opporre «che le norme comunitarie summenzionate non contemplano la possibilità di chiedere la restituzione del premio se lo zucchero denaturato non è impiegato per l'alimentazione animale». Da questa giurisprudenza si desume pure che la tesi secondo cui si possono effettuare controlli, che però restano privi di conseguenze, è fuori dalla realtà, in quanto «il controllo ha senso solo se può avere conseguenze».

La convenuta nella causa principale ne trae la conclusione che «l'impiego dello zucchero denaturato come mangime costituisce una condizione essenziale per l'attribuzione del premio di denaturazione», il che corrisponde perfettamente allo scopo perseguito: alleggerire il mercato dello zucchero destinato all'alimentazione umana dirottandone una parte verso il settore degli alimenti zootecnici.

D'altra parte il requisito della destinazione è pure contemplato da altre disposizioni comunitarie in materia di sovvenzioni per lo zucchero ed in particolare dal regolamento CEE della Commissione 24 luglio 1972, n. 1574, che fissa il premio di denaturazione dello zucchero bianco per l'alimentazione animale (GU n. L 167, pag. 18) e dal regolamento CEE della Commissione 8 novembre 1972, n. 2351, che completa i regolamenti n. 100/72 e 1574/72 per quanto riguarda un metodo di denaturazione

dello zucchero (GU n. L 253, pag. 11). Quest'ultimo regolamento prescrive che lo zucchero denaturato venga colorato onde impedire il suo impiego per uno scopo diverso dall'alimentazione animale.

Secondo la BALM, vi è un altro settore, oltre a quello dello zucchero, in cui si prescrive la destinazione: è quello della vendita a prezzo ridotto del burro destinato al consumo sotto forma di burro concentrato. La sola differenza consiste nel fatto che, per il burro concentrato, la Commissione ha direttamente stabilito le modalità di controllo nel regolamento n. 649/78, mentre ha lasciato lo stesso compito agli Stati membri per quel che riguarda lo zucchero denaturato. Questa differenza, tuttavia, non incide affatto sull'intenzione dichiarata di far impiegare lo zucchero denaturato conformemente alla destinazione prescritta, perché nulla impedisce alla Commissione di affidare agli Stati membri il compito di stabilire le modalità di controllo, come si evince dalla sentenza 14 marzo 1973 (*Westzucker*, 57/72, Racc. pag. 321).

Si deve inoltre rilevare che il regolamento relativo al burro concentrato è stato emanato molto più tardi di quello sullo zucchero denaturato e che «la Commissione nel frattempo è forse giunta alla conclusione che un controllo costante del prodotto era necessario per evitare abusi».

Da questo confronto, e secondo le massime della sentenza *Beste Boter*, si arguisce che il destinatario del premio risponde anche del comportamento di un terzo se questo non usa lo zucchero denaturato nel modo prescritto e ciò anche nell'ipotesi in cui chi ha percepito il premio non ha commesso alcun illecito, il che si desume del pari dalla sentenza *Milch-, Fett- und Eier-Kontor* di cui sopra.

Si deve dunque concludere, sulla falsariga di detta giurisprudenza, che l'operatore deve restituire il premio percepito «se gli è nota la destinazione e se, come è avvenuto nella causa principale, ha persino attirato l'attenzione dell'acquirente sul fatto che lo zucchero per le api può venir usato solo per l'apicoltura».

Di conseguenza, la convenuta nella causa principale suggerisce di risolvere come segue la questione:

«Il regolamento (CEE) della Commissione 14 gennaio 1972, n. 100, che stabilisce le modalità di applicazione per la denaturazione dello zucchero destinato all'alimentazione animale, va interpretato nel senso che il destinatario del premio per la denaturazione deve usare lo zucchero solo come mangime e risponde dell'uso in contrasto con la destinazione prescritta, da parte dei terzi».

### C — Osservazioni della Commissione

La Commissione ricorda anzitutto, in via preliminare, le caratteristiche del mercato dello zucchero ed in particolare il problema delle eccedenze che, secondo il Consiglio, andavano ridotte mediante premi per la denaturazione. Orbene, le denaturazioni sono notevolmente diminuite dopo il 1971/72, e riguardano solo quantitativi esigui. D'altra parte il Consiglio ha posto termine alla concessione di premi di denaturazione costituendo, nel 1981, un sussidio diretto per gli agricoltori (regolamento del Consiglio 28 aprile 1981 n. 1196; GU n. L 122, pag. 1). Il versamento di detti premi ha sempre sollevato problemi di controllo e il legislatore comunitario si è preoccupato di descrivere esattamente il procedimento di denaturazione, lasciando agli Stati mem-

bri il compito di controllare la destinazione dello zucchero denaturato.

Dopo aver ricordato la disciplina comunitaria da applicarsi nella fattispecie, la Commissione esamina il diritto nazionale, cioè il decreto 13 maggio 1970 relativo alla concessione di un premio per la denaturazione dello zucchero da usarsi come mangime (BAnz. n. 89 del 16 maggio 1970, pag. 1) che stabilisce le modalità del controllo e la restituzione dei premi percepiti indebitamente.

La Commissione, con un ragionamento analogo a quello della BALM, sostiene pure che lo scopo e il sistema delle disposizioni comunitarie di cui trattasi — cioè l'alleggerimento del mercato dello zucchero e l'impiego del prodotto denaturato come mangime — dimostrano che il versamento del premio di denaturazione è strettamente collegato all'uso finale dello zucchero denaturato e che chi percepisce il premio, conoscendo detta destinazione, deve curare che questo scopo venga raggiunto.

La Commissione esamina poi gli argomenti esposti dal giudice proponente e dall'attrice nella causa principale.

Quanto alla prima obiezione, cioè l'insussistenza di disposizioni di diritto comunitario sull'eventuale perdita del diritto al premio, la Commissione, con un ragionamento analogo a quello della BALM, si richiama al duplice scopo delle disposizioni in questione per confutare gli argomenti del Verwaltungsgericht.

Quanto alla seconda obiezione, cioè la violazione dei principi giuridici generali, la Commissione sostiene anzitutto che una disposizione la quale, per il caso di uso improprio dello zucchero denaturato

da parte dei terzi, imponga all'impresa che ha denaturato lo zucchero l'obbligo del rimborso, non va oltre i limiti del necessario e dell'idoneo per conseguire il duplice scopo della disciplina comunitaria, come si arguisce dall'esame del principio di proporzionalità effettuato nella sentenza *Beste Boter*. La Commissione sostiene poi che non si può ritenere, così stando le cose, che sia stato violato il principio «nulla poena sine lege», giacché la restituzione del premio non costituisce una sanzione nello spirito di detto principio e l'attrice nella causa principale, avendo inserito nel contratto di vendita dello zucchero la clausola secondo cui l'acquirente doveva sopportare tutti gli oneri connessi all'eventuale mancanza di prova dell'uso conforme dello zucchero, ha ammesso la logica della restituzione del premio. Infine, scaturisce dal complesso di dette considerazioni che l'attrice nella causa principale non può richiamarsi all'esistenza di discipline diverse in altre organizzazioni di mercato.

La Commissione propone quindi di risolvere come segue la questione sollevata:

«I regolamenti n. 2049/69 del Consiglio e n. 100/72 della Commissione vanno interpretati nel senso che il destinatario del premio di denaturazione deve usare lo zucchero solo come mangime e risponde dell'eventuale uso improprio dello stesso da parte di terzi».

### III — La fase orale del procedimento

All'udienza del 19 novembre 1981 hanno presentato osservazioni orali e risposto ai quesiti loro rivolti dalla Corte: la GmbH Zuckerfabrik Franken, attrice nella causa principale, rappresentata dagli avvocati Schiller e Ehle, del foro di Colonia, la BALM, convenuta nella causa principale, rappresentata dal suo agente sig. Schwieck, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Hilf, membro del suo ufficio legale, in qualità di agente.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 21 gennaio 1982.

## In diritto

Con ordinanza 26 febbraio 1981, pervenuta in cancelleria il 7 aprile 1981, il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale circa l'interpretazione del regolamento (CEE) della Commissione 14 gennaio 1972, n. 100, che stabilisce le modalità di applicazione relative alla denaturazione di zucchero per l'alimentazione animale (GU n. L 12, pag. 15) ed in particolare dell'art. 14, n. 1, lett. b).

2. Detta questione è sorta nell'ambito di una controversia fra uno zuccherificio tedesco che, ottenuti i titoli di premio di denaturazione per 114 500 tonnellate di zucchero, nel 1972, le denaturava e incassava il relativo premio contemplato dal regolamento (CEE) del Consiglio 17 ottobre 1969, n. 2049, che stabilisce le norme generali relative alla denaturazione dello zucchero per l'alimentazione animale (GU n. L 263, pag. 1) e la Repubblica federale di Germania, rappresentata dalla Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), che chiede la restituzione di detto premio in forza delle disposizioni della legge tedesca e in quanto, soprattutto, detto zucchero denaturato non è stato utilizzato come mangime per api, ma come «legante per fonderie».
3. L'attrice nella causa principale aveva venduto detto zucchero denaturato a un commerciante di prodotti agricoli, specificando che esso doveva venir impiegato solo come mangime per api e si sarebbe dovuto, se del caso, dimostrare che ne era stato fatto un uso proprio. Detto commerciante cedeva lo zucchero ad un'impresa che se ne serviva a fini diversi da quelli indicati. Accertato questo fatto, la BALM chiedeva la restituzione del premio all'attrice nella causa principale.
4. Il giudice nazionale adito ritiene che, secondo il diritto tedesco, un premio riscosso indebitamente va restituito; esso non è certo, tuttavia, che nella fattispecie la riscossione sia stata indebita, in quanto l'attrice nella causa principale soddisfaceva — a suo giudizio — tutte le condizioni cui il diritto comunitario subordina il versamento del premio, giacché il regolamento n. 100/72 non dichiara espressamente che le imprese interessate debbano fare del prodotto l'uso prescritto.
5. Per questi motivi, il giudice a quo ha deciso di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il destinatario di un provvedimento con il quale si concedono premi di denaturazione, ai sensi del regolamento della Commissione 14 gennaio 1972, n. 100, che stabilisce le modalità di applicazione relative alla denaturazione di zucchero per l'alimentazione animale (GU n. L 12 del 15 gennaio 1972, pag. 15) oltre ad attenersi alle disposizioni espresse dall'art. 14, n. 1, lett. b), di detto regolamento, sia anche tenuto ad usare lo zucchero denaturato solo come mangime e risponda dell'operato di terzi che ne facciano uso in contrasto con la prescritta destinazione».

## Sulla prima parte della questione

- 6 Per stabilire se il destinatario di un titolo di premio di denaturazione debba, a norma del diritto comunitario, servirsi dello zucchero denaturato soltanto come mangime, è anzitutto opportuno interpretare letteralmente le relative disposizioni del regolamento n. 100/72, per poi chiarirne ulteriormente il contenuto in base alla finalità della disciplina comunitaria in questione.
- 7 Gli artt. 14, 21 e 24 del regolamento n. 100/72 stabiliscono le condizioni relative alle modalità per il versamento del premio di denaturazione. Questo può venire versato unicamente se la denaturazione sia stata effettuata sotto controllo in uno stabilimento autorizzato e secondo uno dei procedimenti contemplati nell'allegato del regolamento. È prescritto inoltre che detto premio può essere corrisposto solo previa produzione della prova che la denaturazione dello zucchero è stata effettuata alle condizioni contemplate dal titolo di denaturazione.
- 8 Pur se queste disposizioni non precisano che, per riscuotere il premio, lo zucchero denaturato va usato come mangime per animali e pur se, d'altro canto, il regolamento n. 100/72 non contiene alcuna disposizione comunitaria circa l'eventuale restituzione del premio di denaturazione, l'art. 19, n. 1, stabilisce comunque che:
- «Gli Stati membri designano gli organismi competenti ad eseguire il controllo della denaturazione e ad assicurare che lo zucchero così denaturato sarà utilizzato solo per l'alimentazione animale».
- 9 Da questa norma si evince che il legislatore comunitario, benché non abbia menzionato espressamente l'obbligo di usare il prodotto secondo la destinazione prescritta, ha tuttavia imposto agli Stati membri di effettuare i controlli necessari affinché questa destinazione venga rispettata, giacché detti Stati devono adoperarsi, dopo la denaturazione, per garantire il rispetto della destinazione stessa.
- 10 L'obbligo di usare lo zucchero denaturato come mangime risulta d'altronde non solo dallo stesso titolo del regolamento della Commissione n. 100/72, ma anche dal carattere tassativo e non equivoco dei punti 6 e 7 del pream-

bolo, dai quali si desume che, affinché la destinazione prescritta sia rispettata, la Commissione ha contemplato due mezzi, e cioè, da un lato, la determinazione di specifici metodi di denaturazione e, dall'altro, il controllo da parte degli Stati membri, che devono adottare tutte le disposizioni necessarie affinché detto zucchero denaturato venga usato soltanto per l'alimentazione animale.

- 11 Ora, l'efficacia del sistema di controllo contemplato dal regolamento sarebbe gravemente compromessa se l'applicazione di tale sistema non avesse alcuna conseguenza, in quanto non sarebbe più garantito l'uso dello zucchero denaturato in conformità allo scopo prescritto, cioè per l'alimentazione animale. Di conseguenza, il testo del regolamento n. 100/72 può intendersi soltanto nel senso che il titolare del premio di denaturazione deve servirsi dello zucchero denaturato esclusivamente per l'alimentazione animale.
- 12 Questa conclusione è corroborata pure dal titolo del regolamento del Consiglio n. 2049/69 — che costituisce il fondamento giuridico del regolamento n. 100/72 — nonché dal suo art. 1, n. 2, che così recita:

«Lo zucchero che ha beneficiato di un premio di denaturazione può essere utilizzato soltanto per l'alimentazione animale»

- 13 Il senso di queste norme si desume inoltre dalla loro finalità, espressa in particolare nel secondo e nel terzo punto del preambolo del regolamento n. 2049/69, dai quali risulta che il legislatore comunitario, con questa disciplina, persegue un duplice obiettivo: decongestionare il mercato dello zucchero e riassorbirne le eccedenze, riservandole, previa denaturazione, all'alimentazione animale.
- 14 Di conseguenza, gli operatori economici cui si applicava questa disciplina comunitaria — e che, ai sensi dell'art. 19, n. 2, del regolamento n. 100/72, erano i titolari di «zuccherifici», di «fabbriche di alimenti composti» o di «depositi in cui il controllo della denaturazione può essere effettuato validamente» — potevano intendere le disposizioni del diritto comunitario solo nel senso che il rilascio del titolo obbligava a denaturare lo zucchero alle condizioni prescritte e che, inoltre, queste disposizioni imponevano l'obbligo di usare lo zucchero denaturato solo per l'alimentazione animale.

- 15 D'altronde, l'attrice nella causa principale aveva inteso la disciplina esattamente in questo senso, poiché aveva avvertito l'acquirente che lo zucchero denaturato «doveva essere usato esclusivamente come mangime per api».
- 16 La prima parte della questione sottoposta dal giudice di rinvio va quindi risolta nel senso che il destinatario di un titolo di premio di denaturazione a norma del regolamento n. 100/72 è tenuto, conformemente a questo regolamento, nonché al regolamento n. 2049/69, ad usare lo zucchero denaturato solo per l'alimentazione animale.

#### Sulla seconda parte della questione

- 17 La seconda parte della questione verte in sostanza sul problema del se, tenuto conto del diritto comunitario, non vada disapplicata una norma nazionale secondo cui chi ha riscosso un premio di denaturazione deve restituirlo qualora lo zucchero denaturato non sia stato usato come mangime, anche nel caso in cui l'uso improprio — che comporta la restituzione del premio — sia stato fatto da terzi.
- 18 Onde risolvere questo problema, si deve ricordare anzitutto che, in base al complesso delle norme comunitarie da applicare nella fattispecie, è compito degli Stati membri adottare tutte le disposizioni necessarie affinché lo zucchero denaturato sia usato esclusivamente per l'alimentazione animale.
- 19 Rientrava quindi nella discrezionalità delle autorità nazionali l'adozione di sanzioni per far rispettare le disposizioni del diritto comunitario.
- 20 Per quel che riguarda la disciplina comunitaria in questione, tanto dal tenore letterale, quanto dal sistema e dalla finalità delle disposizioni comunitarie del caso, risulta che la concessione del premio di denaturazione rappresenta una misura speciale, destinata a decongestionare il mercato dello zucchero avviando il prodotto verso il settore dei mangimi a condizioni particolarmente vantaggiose. Era quindi necessario prendere adeguate precauzioni affinché questo zucchero denaturato non fosse distolto dalla finalità prescritta e venisse realmente usato come mangime. L'efficacia del sistema istituito verrebbe

infatti compromessa, se il titolare del premio di denaturazione non dovesse rispondere nel caso in cui uno dei successivi acquirenti non rispettasse la destinazione dello zucchero denaturato nonostante il fatto che il titolare si sia formalmente impegnato, nei confronti dell'autorità competente, ad usare tale zucchero soltanto come mangime.

- 21 Stando così le cose, non risulta incompatibile con le disposizioni comunitarie da applicare nella fattispecie una disciplina nazionale secondo cui chi ha riscosso un premio senza che siano state rispettate le condizioni stabilite dalla disciplina comunitaria per il conferimento dell'operazione può essere obbligato a restituirlo, anche qualora l'uso non conforme allo scopo prescritto sia stato fatto da terzi.
- 22 Si deve inoltre stabilire se questa disciplina sia incompatibile con le norme superiori del diritto comunitario ed in particolare con i principi della certezza del diritto e della proporzionalità, come sostiene l'attrice nella causa principale.
- 23 Quanto al principio della certezza del diritto, dalle considerazioni che precedono emerge chiaramente che gli operatori economici ai quali si applicano le norme di cui trattasi sapevano perfettamente che lo zucchero denaturato era destinato esclusivamente all'alimentazione animale. Perciò, sarebbe stato logico, da parte loro, prevedere che sarebbero state irrogate sanzioni nei confronti di chi non avesse rispettato questa condizione e che tali sanzioni avrebbero colpito il solo soggetto vincolato giuridicamente nei confronti delle competenti autorità dello Stato membro.
- 24 Stando così le cose, una disciplina nazionale che contempla la restituzione dei premi riscossi indebitamente, anche qualora l'uso non conforme allo scopo prescritto sia stato fatto da terzi, non è in contrasto con il principio della certezza del diritto.
- 25 Quanto al problema della proporzionalità, si deve vedere se questa disciplina vada o meno oltre i limiti dell'opportuno e del necessario per il raggiungimento dello scopo perseguito.

- 26 In proposito, vanno prese in considerazione le caratteristiche del premio concesso per la denaturazione dello zucchero.
- 27 Benché questo premio venga corrisposto a titolo di rimborso delle spese di denaturazione, dalle disposizioni comunitarie in materia si evince, tuttavia, che la sua finalità principale è quella di convogliare lo zucchero verso il settore dell'alimentazione animale. Nel secondo punto del preambolo del regolamento di base n. 2049/69 è detto inoltre che «può dimostrarsi opportuno prevedere che lo zucchero da denaturare venga destinato all'alimentazione di talune specie di animali». Conformemente a queste disposizioni, le autorità nazionali hanno stabilito che lo zucchero denaturato nella Repubblica federale di Germania dovesse venir usato come mangime per api. Il premio corrisposto doveva quindi, anzitutto, offrire agli apicoltori la possibilità di acquistare zucchero denaturato a prezzi vantaggiosi.
- 28 Stando così le cose, se ne deve concludere che, qualora lo zucchero denaturato venga destinato ad usi diversi, il versamento di un premio non è più giustificato e la sanzione comminata — cioè la restituzione del premio di denaturazione da parte di chi lo ha incassato, in caso di inosservanza del vincolo della destinazione — non va oltre quanto è opportuno e necessario per raggiungere lo scopo perseguito.
- 29 La seconda parte della questione formulata dal giudice a quo va quindi risolta nel senso che una disciplina nazionale secondo cui il titolare del premio di denaturazione risponde dell'uso non conforme allo scopo prescritto che ne sia stato fatto da terzi non è incompatibile con il diritto comunitario.

### Sulle spese

- 30 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Terza Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottoposta dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno con ordinanza 26 febbraio 1981, dichiara:

**«Il destinatario di un titolo di premio di denaturazione a norma del regolamento della Commissione n. 100/72 (GU n. L 12, pag. 15) è tenuto ad usare lo zucchero denaturato solo per l'alimentazione animale. Esso è responsabile dell'uso non conforme allo scopo prescritto che ne sia stato fatto da terzi».**

Touffait

Mackenzie Stuart

Everling

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 18 febbraio 1982.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente della Terza Sezione

A. Touffait

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
GERHARD REISCHL  
DEL 21 GENNAIO 1982 <sup>1</sup>

*Signor Presidente,  
signori Giudici,*

Il punto focale del presente procedimento pregiudiziale è rappresentato dalla normativa comunitaria relativa alla denaturazione di zucchero per l'alimentazione animale, sulla quale la Corte ha

già dovuto pronunciarsi più volte e la cui struttura debbo quindi considerare nota nelle sue caratteristiche fondamentali.

Ecco gli antefatti.

Alla ricorrente nella causa principale, Zuckerfabrik Franken GmbH, nel 1972

<sup>1</sup> — Traduzione dal tedesco.