

Nel procedimento 272/81,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Tribunal administratif di Parigi, nella causa dinanzi ad esso pendente fra:

SOCIÉTÉ RU-MI, con sede in Rungis,

e

FONDS D'ORIENTATION ET DE RÉGULARISATION DES MARCHÉS AGRICOLES (FORMA)
con sede in Parigi,

domanda vertente sull'interpretazione e sulla validità del regolamento della Commissione 10 agosto 1977, n. 1844, relativo alla concessione mediante gara di un aiuto speciale per il latte magro in polvere destinato all'alimentazione di animali diversi dai giovani vitelli (GU L 205, pag. 11),

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai signori A. O'Keeffe, presidente di Sezione, G. Bosco e T. Koopmans, giudici,

avvocato generale: S. Rozès
cancelliere: P. Heim

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti della causa, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento scritto

Il regolamento della Commissione 10 agosto 1977, n. 1844, relativo alla con-

cessione mediante gara di un aiuto speciale per il latte magro in polvere destinato all'alimentazione di animali diversi dai giovani vitelli (GU L 205, pag. 11), dispone all'art. 1 un aiuto speciale per il latte magro in polvere, denaturato secondo una delle forme indicate all'art. 9, n. 2, del medesimo regolamento, fatta eccezione per il latte magro in polvere venduto in forza dei regolamenti (CEE) n. 368/77 (GU L 52, pag. 19) e n. 443/77 (GU L 58, pag. 16) cioè il latte destinato all'alimentazione dei suini e del pollame.

Ai sensi dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1844/77, la denaturazione deve venir effettuata in un centro di denaturazione riconosciuto ai sensi dell'art. 10 dello stesso regolamento e alle condizioni di cui all'art. 12. L'organismo che controlla la denaturazione rilascia all'interessato, dopo essersi accertato che l'operazione è stata effettuata conformemente alle disposizioni del presente regolamento, un attestato di denaturazione nel quale sono indicati i quantitativi di latte magro denaturati e la data della denaturazione (art. 13, n. 7). L'art. 14 dispone che il versamento dell'aiuto speciale si effettua su presentazione dell'attestato di cui all'art. 13, n. 7, entro un mese al massimo dalla ricezione presso l'organismo competente per la concessione dell'aiuto.

La RU-MI, specializzata nell'importazione ed esportazione di prodotti lattiero-caseari e derivati, nonché di componenti di alimenti per bestiame, il 14 maggio 1979, veniva dichiarata aggiudicataria di 250 tonnellate di latte in polvere (residuo della lavorazione del burro) ai sensi del regolamento n. 1844/77.

L'importo dell'aiuto proposto ammontava a FF 507,40 il quintale e l'importo della cauzione di gara e di denaturazione era di FF 328 la tonnellata.

La RU-MI, con contratti 22 e 28 maggio 1979, vendeva alla società Biard kg 50.000 del latte in polvere di cui alla gara, a prezzo ridotto dell'importo dell'aiuto, a condizione che la ditta acquirente provvedesse alla denaturazione in conformità al regolamento n. 1844/77. Il 30 maggio la RU-MI presentava domanda di autorizzazione a trasformare il latte magro in polvere alla società Interlait, incaricata dal FORMA della gestione dei contratti di aggiudicazione e di denaturazione, la quale, con atto 6 giugno 1979, autorizzava la RU-MI a trasformare, secondo la formula IB, 50 tonnellate di latte magro in polvere di cui era proprietaria e specificava che la trasformazione sarebbe avvenuta alla presenza di un controllore abilitato nella settimana dall'11 al 16 giugno 1979, nel laboratorio della Biard.

Le operazioni di denaturazione si svolgevano come previsto ed i campioni di prodotto trasformato venivano prelevati dagli incaricati della Interlait.

Con lettera 21 agosto 1979, la Interlait comunicava alla RU-MI che in seguito agli accertamenti effettuati dai laboratori del Bureau des produits laitiers (BPL) sui campioni dimostrativi della denaturazione del latte magro in polvere, essa non poteva rilasciare l'attestato alla denaturazione in quanto le dimensioni dei granelli di solfato di rame determinavano una eterogeneità del miscuglio che non consentiva un dosaggio rigoroso. Con la medesima lettera, l'Interlait informava la RU-MI che, salvo parere contrario del FORMA, la cauzione depositata al momento della gara non sarebbe stata restituita per i suddetti quantitativi.

Con lettera 17 settembre 1979, la RU-MI sollecitava dal FORMA e dal-

l'Interlait il rilascio dell'attestato di denaturazione, nonché il pagamento dell'aiuto di denaturazione e la restituzione della cauzione. Con lettera 17 gennaio 1980 diretta al FORMA, la RU-MI ribadiva la propria tesi. Con telex 7 febbraio 1980, il FORMA chiedeva il parere della Commissione in merito all'applicazione dei regolamenti nn. 1844/77 e 368/77. Nei contatti con il FORMA, la Commissione dichiarava di non potersi pronunciare in mancanza di ulteriori informazioni.

Nella lettera 19 maggio 1980 il direttore dell'ufficio competente (BPL) scriveva:

«Tuttavia è stata accertata una grandissima variazione nelle dimensioni dei granelli di solfato di rame usati, con la presenza di grossi cristalli non triturati che possono raggiungere alcuni millimetri. Di conseguenza, questo ingrediente non era ripartito in modo uniforme nel campione, non conservato, del prodotto finito preso in esame, al punto che i risultati dei due saggi si allontanano notevolmente dai limiti normalmente ammessi (variazione de 1 a 5). Si può concludere per la cattiva realizzazione dell'incorporazione del solfato di rame nel miscuglio».

Con telex 17 giugno 1980 il FORMA riferiva alla Commissione che:

«I nostri laboratori ci hanno comunicato i risultati ottenuti nelle due serie di analisi e possono attestare che:

- 1) sono rispettati i quantitativi minimi di traccianti incorporati ai sensi della formula IB di cui all'allegato del regolamento n. 368/77;

- 2) sono altresì rispettate le prescrizioni relative alle caratteristiche dei denaturanti utilizzati ed in particolare almeno il 30 % delle particelle di solfato di rame hanno dimensioni inferiori a 200 micron.

I nostri laboratori hanno però notato, in occasione della prima serie di analisi, una cattiva ripartizione del solfato di rame pentaidrato nel campione di prodotto finito, in particolare per la presenza di grossi cristalli».

Con telex 7 agosto 1980 la Commissione rispondeva quindi al FORMA:

«Facendo seguito alla domanda di cui ai telex in oggetto mi pregio informarvi che in applicazione dei regolamenti nn. 1844/77 e 368/77 indicati in oggetto, il versamento dell'aiuto speciale e lo svincolo della cauzione di gara e di denaturazione si effettuano solo su presentazione dell'attestato di denaturazione di cui all'art. 13, n. 7, del regolamento n. 1844/77.

Il telex del FORMA 17 giugno 1980 asserisce che l'organo che provvede al controllo della denaturazione ha accertato che i prescritti quantitativi minimi di prodotti aggiunti e la granulometria del denaturante erano rituali, ma che il denaturante non era distribuito in modo omogeneo nella partita di latte in polvere conformemente al n. 3 dell'allegato al regolamento n. 368/77.

In base a questi soli elementi ed all'attestato che li riporta, il FEAOG non può corrispondere l'aiuto de quo. Tuttavia, gli uffici della Commissione sottolineano di non pronunciarsi sull'esistenza del diritto all'aiuto acquistato dall'operatore che potrebbe dipendere da considerazioni diverse da quelle previste su piano

comunitario. Essi lasciano impregiudicata la loro posizione qualora i termini dell'attestato dovessero essere contraddetti a seguito di un'indagine approfondita».

Non avendo avuto esito il ricorso amministrativo al FORMA, la RU-MI proponeva dinanzi al Tribunal administratif di Parigi ricorso per l'annullamento del silenzio rifiuto opposto al suo reclamo.

Il Tribunal administratif di Parigi, con sentenza 16 giugno 1981, ha deciso:

- di respingere il ricorso diretto contro la società Interlait,
- sul mezzo relativo alla violazione del principio di proporzionalità, di sottoporre alla Corte di giustizia le due questioni pregiudiziali seguenti:

- «1. se la circostanza che la denaturazione del prodotto di cui trattasi si discosti solo in misura molto lieve dalla norma abituale sia tale da consentire di privare del tutto l'operatore dell'aiuto speciale istituito dal regolamento n. 1844/77.
2. In caso affermativo, se detto regolamento non violi il principio di proporzionalità e sia invalido in quanto consente, dato il tenore degli artt. 13, n. 7, e 14, d'applicare la stessa sanzione alla mancanza totale di denaturazione e alla denaturazione effettuata, ma non interamente conforme».

La sentenza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 12 ottobre 1981.

Ai sensi dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte la RU-MI, con gli avvocati Funck-Brentano del foro di Parigi; il FORMA con l'avv. Philippe Villey della Corte d'appello di Parigi; e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Jean-François Verstrynge membro del suo ufficio legale, in qualità d'agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria e di assegnare la causa, ai sensi dell'art. 95, del regolamento di procedura, alla Prima Sezione.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

La *RU-MI* fa notare che il regolamento n. 1844/77 è diretto a garantire la denaturazione del latte magro in polvere mediante versamento di un aiuto a colui che si assume la responsabilità della denaturazione. Il regolamento non prevede alcun margine di tolleranza, né alcuna sanzione parziale in proporzione al grado di non conformità del prodotto.

Nei successivi regolamenti relativi alla denaturazione del latte magro in polvere, la Commissione ha rispettato il principio di proporzionalità. Nel regolamento della Commissione 26 luglio 1979, n. 1725 (GU L 199, pag. 1), relativo alle modalità di concessione degli aiuti al latte magro trasformato in alimenti composti e al latte magro in polvere destinato all'alimentazione dei giovani vitelli, mo-

dificato da ultimo dal regolamento della Commissione 31 ottobre 1980, n. 2851 (GU L 296, pag. 7), viene applicato il principio di proporzionalità all'importo degli aiuti concessi, in caso di non conformità del prodotto denaturato alla formula di cui all'allegato del regolamento.

I due suddetti regolamenti differiscono da quelli di cui la RU-MI contesta la validità in quanto disciplinano la denaturazione del latte magro in polvere, destinato però all'alimentazione dei giovani vitelli. Non vi è tuttavia motivo di applicare agli operatori un regime diverso se il prodotto che essi denaturano è destinato ai giovani vitelli o ad altri animali.

Il principio di proporzionalità è stato chiaramente definito dalla Corte nella sentenza 122/78 (Buitoni, Racc. 1979, pag. 677) e l'applicazione ne è stata generalizzata tanto dal Consiglio, quanto dalla Commissione. Esso ha trovato applicazione nell'ambito delle direttive che fissano i limiti di tolleranza degli errori e nell'ambito della concessione di aiuti per la denaturazione del latte magro in polvere.

La RU-MI sostiene che pertanto il regolamento n. 1844/77

- va applicato in maniera elastica, nel rispetto del principio di proporzionalità, tenendo conto del fatto che la denaturazione del prodotto de quo si discosta solo molto leggermente dalla norma abituale, e deve consentire la corresponsione dell'aiuto in casi come quello che è stato esposto,
- va dichiarato invalido, perché viola il principio di proporzionalità in quanto consente, a norma degli artt. 13, n. 7, e 14, di applicare una sanzione proporzionale alla mancanza di denatu-

razione, mentre viene applicata una sanzione forfettaria, quindi più rigorosa, alla denaturazione effettuata, ma non pienamente conforme.

Il *Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles* (FORMA) sostiene che la prima questione posta dal Tribunal administratif di Parigi può avere solo soluzione negativa.

Dalla lettura degli artt. 13 e 14 del regolamento n. 1844/77 si evince direttamente che:

- dopo il controllo della denaturazione (o dell'incorporazione diretta) da parte dell'autorità competente dello Stato membro in questione, la suddetta autorità rilascia all'interessato un attestato di denaturazione «dopo essersi accertata che l'operazione è stata effettuata conformemente alle disposizioni del presente regolamento» (art. 13, n. 7);
 - il versamento dell'aiuto speciale si effettua su presentazione dell'attestato di cui all'art. 13, n. 7, ... (art. 14).
- L'art. 9 del medesimo regolamento dà la definizione di denaturazione, specificando che essa viene effettuata:
- secondo una delle formule descritte al n. 1 dell'allegato del regolamento (CEE) n. 368/77, rispettando le prescrizioni di cui al punto 3 dello stesso allegato, in un centro di denaturazione riconosciuto ...
 - oppure mediante incorporazione diretta in un alimento per animali, fatte salve le condizioni di cui all'art. 11

del presente regolamento e al n. 2 dell'allegato del regolamento (CEE) n. 368/77, rispettando le prescrizioni di cui al punto 3 dello stesso allegato ... (art. 9, n. 2).

Da ciò risulta che un'inosservanza nella denaturazione del latte magro in polvere esclude l'accertamento, da parte dell'organismo incaricato del controllo, della conformità della denaturazione e quindi il rilascio dell'attestato di denaturazione. D'altra parte, la mancanza dell'attestato di denaturazione esclude il pagamento da parte dell'ente di intervento.

Sulla seconda questione, il FORMA si rimette alla Corte in merito alla validità del regolamento rispetto al principio di proporzionalità.

Nelle sue osservazioni, la *Commissione* fa due considerazioni preliminari in fatto.

- a) Vi è una differenza di qualificazione dei fatti tra la descrizione dell'organismo di controllo e la formulazione della prima questione pregiudiziale da parte del giudice nazionale. L'organo di controllo sostiene che «è stata accertata una grandissima variazione nelle dimensioni dei granelli» ... e che ... «i risultati di due saggi si allontanano notevolmente dai limiti normalmente ammessi ...», mentre il giudice nazionale ritiene che la denaturazione del prodotto di cui trattasi si discosti solo in misura molto lieve dalla norma abituale.

Variazioni a prima vista lievi possono talvolta avere rilevanti conseguenze

per i controlli delle operazioni di denaturazione. Ad esempio, se cristalli di solfato di rame hanno dimensioni di qualche millimetro anziché quella prescritta, che deve essere inferiore a 200 micron, è possibile vagliare i cristalli di solfato di rame e quindi separarli dal latte magro in polvere.

Nello stesso modo la necessità di prescrivere una distribuzione uniforme del denaturante, che deve essere finemente triturato, ha lo scopo di impedire che i denaturanti siano separati con un qualsiasi processo chimico o fisico.

- b) Va altresì notato che lo scarto appurato dall'analisi è, nella presente fattispecie, tale da non poter essere spiegato dai limiti d'errore tollerati dal metodo d'analisi usato. Una distribuzione che si allontana notevolmente dai limiti abituali non si può qualificare come margine minimo di errore tollerato da alcuni metodi d'analisi.

In merito alla valutazione giuridica, la *Commissione* sottolinea che il principio di proporzionalità rientra nel novero dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza. Essa ritiene che l'esame di una eventuale trasgressione del principio di proporzionalità vada fatto scrupolosamente. Si tratta infatti anzitutto di determinare adeguatamente lo scopo d'interesse pubblico perseguito e di stabilire il metodo specifico applicato per perseguirlo. Va poi accertata la sproporzione tra il metodo usato e lo scopo perseguito e appurato il carattere manifesto e/o grave di tale sproporzione che può essere atta a produrre effetti negativi per gli interessati.

1. Determinare adeguatamente lo scopo d'interesse pubblico perseguito

Lo scopo del regolamento n. 1844/77 consiste nell'istituire un regime di aiuti speciali per lo smercio del latte magro in polvere che stabilisca premi diversi a seconda che il latte magro sia destinato o no all'alimentazione dei giovani vitelli. Non si può pertanto seguire la RU-MI nella sua tesi diretta a ritenere che il solo scopo perseguito dalla normativa sia la denaturazione del latte magro in polvere. La normativa comunitaria non persegue la semplice denaturazione, ma una denaturazione la quale garantisca che il prodotto non può venire sviato dalla sua destinazione. La suddetta normativa è volta ad impedire che gli importi di aiuto più elevati siano concessi per lo smaltimento di latte magro in polvere destinato all'alimentazione dei giovani vitelli.

2. Stabilire i mezzi specifici usati

Lo scopo del regolamento può essere raggiunto per molte vie. Si può immaginare un sistema di controllo diretto presso il consumatore finale dell'uso fatto del latte magro in polvere, il quale stabilisca che il versamento dell'aiuto avviene quando è stata fornita la prova che il latte magro in polvere è stato consumato da animali diversi dai giovani vitelli. Siffatto sistema richiederebbe un controllo molto complesso presso tutte le imprese che usano alimenti contenenti latte magro in polvere.

Dato il numero assai elevato di operatori ed allevatori che si sarebbe dovuto controllare in tal caso, la Commissione riteneva il sistema di difficile attuazione. Nel sistema scelto dalla normativa comunitaria, che limita il controllo all'operazione

di denaturazione, lasciando poi liberi gli operatori, basta controllare solo l'operazione di denaturazione. Siffatto sistema di controllo richiede la rigorosa applicazione dei metodi di denaturazione ed in particolare delle dimensioni e della distribuzione del solfato di rame, in quanto proprio questo prodotto rende il latte magro in polvere inidoneo al consumo per i giovani vitelli.

3. Accertare la sproporzione tra fine e mezzo

La Commissione adduce che non vi è sproporzione tra i mezzi attuati dalla normativa comunitaria e gli scopi perseguiti. I mezzi sono ad un tempo necessari, sufficienti e non eccessivi.

Essi sono necessari poiché, mancando quel tipo di denaturazione, non potrebbe essere garantita la destinazione del prodotto trasformata. Sono sufficienti poiché non vi è motivo di mettere in dubbio che la destinazione del prodotto sia raggiunta quando l'operazione di denaturazione è avvenuta ritualmente. Non sono eccessivi in quanto non si possono immaginare altri criteri che consentano di raggiungere i medesimi scopi con mezzi più semplici. Infatti, l'ammettere che i cristalli di solfato di rame siano di dimensioni maggiori e non siano finemente triturati e uniformemente distribuiti comporterebbe come conseguenza che il prodotto denaturante potrebbe essere in seguito separato dal latte magro in polvere, mediante vagliatura o con altri processi chimici o fisici.

La non conformità dell'operazione di denaturazione giustifica pienamente, in questo stato di cose, il rifiuto di rilasciare

l'attestato di denaturazione di cui all'art. 13, n. 7, del regolamento n. 1844/77, il che comporta la mancata concessione dell'aiuto.

La Commissione non accetta la tesi della RU-MI diretta a dimostrare che un sistema di pagamento parziale dell'aiuto in relazione al grado di conformità dell'operazione di denaturazione sarebbe più consono alla realizzazione degli scopi perseguiti. Infatti, anche nel caso di pagamento parziale dell'aiuto in presenza di lieve irregolarità dell'operazione di denaturazione, sussisterebbe il rischio che il prodotto venga distratto dalla sua destinazione ed è bene ricordare che lo scopo non è il garantire una qualsiasi denaturazione con un tasso uniforme di aiuto, ma il garantire la denaturazione per un fine specifico che esclude gli alimenti per giovani vitelli e, a fortiori, l'alimentazione umana. I mezzi usati dalla normativa comunitaria non sono neppure sproporzionati se si considera che è abbastanza semplice rimediare alla non conformità dell'operazione di denaturazione. Infatti, se i cristalli di solfato di rame sono troppo grossi o mal distribuiti, basta tritarli e mescolare di nuovo il prodotto trasformato. Se nella presente fattispecie il suddetto rimedio non è attuabile, ciò deriva solo dal fatto che la RU-MI ha venduto il prodotto alla Biard e questa ha messo la merce in consumo senza aspettare l'esito dell'analisi del BPL e senza esperire essa stessa un'analisi del prodotto che avrebbe consentito di accertarne rapidamente la non conformità.

4. *Provare il carattere manifesto e/o grave della sproporzione*

La Commissione sostiene che non vi è sproporzione tra i mezzi attuati e gli

scopi perseguiti dalla normativa comunitaria. Tuttavia, anche se si ritenesse che tale sproporzione esiste, bisognerebbe ancora provarne il carattere manifesto e/o grave. Tale necessità risulta già dalla giurisprudenza della Corte.

Così, ad esempio, nella causa 240/78 (Atalanta, Racc. 1979, pag. 2137), la Corte non ha esitato a sottolineare la sproporzione manifesta fra il regolamento del Consiglio, il quale disponeva che la cauzione può essere incamerata del tutto o in parte, ed il regolamento della Commissione che prevedeva solo l'incameramento dell'intera cauzione.

Così del pari nella sentenza Buitoni, summenzionata, la Corte ha affermato, in merito alla sproporzione tra le varie sanzioni considerate:

«... quindi, questa sanzione forfettaria che colpisce un illecito *nettamente meno grave* di quello punito con una sanzione di natura sostanzialmente proporzionale, consistente nell'inadempimento dell'obbligo che la stessa cauzione è destinata a garantire, va considerata troppo severa rispetto allo scopo della sana gestione amministrativa nell'ambito del sistema di licenze d'importazione e d'esportazione».

Anche nella sentenza 29 ottobre 1980 (causa 138/79, Roquette, Racc. 1980, pag. 3333), la Corte ha affermato, a proposito del regolamento del Consiglio che fissa le quote di isoglucosio, che non si può pretendere che il Consiglio...

«tenga conto delle ragioni, delle scelte commerciali e della politica interna di ciascuna impresa, allorché adotta provvedimenti d'interesse generale onde evitare che una incontrollata produzione di isoglucosio comprometta la politica comunitaria nel settore dello zucchero».

La Commissione propone pertanto alla Corte di risolvere nei termini seguenti le due questioni pregiudiziali sollevate:

- «1. La circostanza che la denaturazione del prodotto di cui trattasi si discosti dalla rigorosa applicazione del metodo di denaturazione prescritto dalla normativa comunitaria è tale da consentire di privare l'operatore dell'aiuto speciale istituito dal regolamento n. 1844/77.
2. Gli artt. 13, n. 7, e 14 del suddetto regolamento non violano il principio

di proporzionalità in quanto consentono di applicare la stessa sanzione alla mancanza totale di denaturazione e alla denaturazione effettuata, ma non interamente conforme».

III — La fase orale del procedimento

La RU-MI, con l'avv. L. Funck-Brentano; il Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles, con l'avv. P. Villey, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Jean-François Verstrynge, hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 17 giugno 1982.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 23 settembre 1982.

In diritto

- 1 Con sentenza 16 giugno 1981, pervenuta alla Corte il 12 ottobre successivo, il Tribunal administratif di Parigi ha proposto, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione e sulla validità del regolamento della Commissione 10 agosto 1977, n. 1844, relativo alla concessione mediante gara di un aiuto speciale per il latte magro in polvere destinato all'alimentazione di animali diversi dai giovani vitelli (GU L 205, pag. 11).
- 2 Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra la società RU-MI, ricorrente nella causa principale, e il Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), originata dal rifiuto da parte di questo ente di corrispondere alla ricorrente l'aiuto speciale contemplato dal regolamento n. 1844/77, in quanto le operazioni di denaturazione alle quali era stato sottoposto il prodotto di cui trattasi non soddisfacevano le condizioni stabilite dal suddetto regolamento.

- 3 L'art. 1 del regolamento n. 1844/77 istituisce un aiuto speciale per il latte magro in polvere, denaturato secondo una delle formule indicate nel n. 1 dell'allegato del regolamento della Commissione 23 febbraio 1977, n. 368, relativo alla vendita mediante gara di latte scremato in polvere destinato all'alimentazione dei suini e del pollame (GU L 52, pag. 19). Nella fattispecie la denaturazione è stata effettuata secondo la formula I B, cioè aggiungendo ad ogni quintale di latte magro in polvere almeno:

«— 20 kg di farina di pesce non deodorata o avente ancora odore caratteristico e

— 300 g di ferro sotto forma di solfato ferroso eptaidrato e

— 120 g di rame sotto forma di solfato di rame pentaidrato».

A queste prescrizioni si aggiungono quelle del n. 3 B del medesimo allegato, il quale precisa che «il solfato di rame . . . deve essere finemente macinato e contenere almeno il 30 % di particelle di dimensioni inferiori a 200 micron», e del n. 3 D, ai sensi del quale «i prodotti addizionati al latte scremato in polvere . . . devono essere ripartiti uniformemente, in modo che due campioni di 50 g ciascuno, prelevati a caso in una partita di 25 kg, diano al dosaggio chimico risultati identici, fatte salve le tolleranze del metodo di analisi applicato».

- 4 Dal fascicolo emerge che l'analisi del prodotto di cui trattasi, effettuata dall'ente nazionale competente, ha dato i seguenti risultati:

«— sono rispettati i quantitativi minimi di traccianti incorporati ai sensi della formula I B di cui all'allegato del regolamento n. 368/77;

— sono altresì rispettate le prescrizioni relative alle caratteristiche dei denaturanti utilizzati ed in particolare almeno il 30 % delle particelle di solfato di rame hanno dimensioni inferiori a 200 micron;

— tuttavia è stata accertata una grandissima variazione nelle dimensioni dei granelli di solfato di rame usati, con la presenza di grossi cristalli non triturati che possono raggiungere alcuni millimetri. Di conseguenza, questo ingrediente non era ripartito in modo uniforme nel campione, non conservato, del prodotto finito preso in esame, al punto che i risultati dei due saggi si allontanavano notevolmente dai limiti normalmente ammessi (variazione da 1 a 5). Si può concludere per la cattiva realizzazione dell'incorporazione del solfato di rame nel miscuglio».

- 5 Il FORMA comunicava alla Commissione i suddetti risultati, aggiungendo che «il denaturante non era stato distribuito in modo omogeneo nella partita di latte in polvere». La Commissione rispondeva che, stando così le cose, il FEAOG non poteva finanziare l'aiuto.
- 6 Nel frattempo la RU-MI aveva presentato al Tribunal administratif di Parigi un ricorso inteso all'annullamento per eccesso di potere del silenzio-rifiuto opposto dal FORMA alla sua domanda di rilascio dell'attestato di denaturazione, che le avrebbe consentito di fruire dell'aiuto speciale nella misura di 270 100 franchi. A sostegno della sua domanda, essa sosteneva essenzialmente che l'applicazione data nel caso di specie dal FORMA al regolamento n. 1844/77 contrastava con lo scopo del regolamento e costituiva violazione del principio di proporzionalità poiché la difformità del prodotto dalle prescrizioni in materia era lieve.
- 7 Siccome la decisione sulla fondatezza di tale mezzo richiede l'interpretazione del regolamento considerato e l'accertamento della validità dello stesso, il Tribunal administratif di Parigi ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte le due seguenti questioni pregiudiziali:
- «1. Se la circostanza che la denaturazione del prodotto di cui trattasi si discosti solo in misura molto lieve dalla norma abituale sia tale da consentire di privare del tutto l'operatore dell'aiuto speciale istituito dal regolamento n. 1844/77.
2. In caso affermativo, se detto regolamento non violi il principio di proporzionalità e sia invalido in quanto consente, dato il tenore degli artt. 13, n. 7 e 14, d'applicare la stessa sanzione alla mancanza totale di denaturazione e alla denaturazione effettuata ma non interamente conforme».
- 8 La RU-MI sostiene che il giudice nazionale ha constatato che la denaturazione del prodotto si scosta solo molto lievemente dalla norma abituale e che la sanzione comminata dalla normativa contestata è del tutto sproporzionata rispetto alla difformità riscontrata: infatti la sanzione non sarebbe stata più grave se non vi fosse stata affatto denaturazione. Orbene, la Corte avrebbe

ammesso il principio di proporzionalità, in particolare nella sentenza 20 febbraio 1979 (causa 122/78, Buitoni, Racc. 1979, pag. 677). La stessa Commissione avrebbe applicato in certi casi tale principio, per esempio nell'ambito del suo regolamento 26 luglio 1979, n. 1725, relativo alle modalità di concessione degli aiuti al latte magro trasformato in mangimi composti e al latte magro in polvere destinato all'alimentazione dei vitelli (GU L 199, pag. 1). La RU-MI fa infine osservare che il regolamento della Commissione 31 ottobre 1980, n. 2851 (GU L 296, pag. 7) ha modificato il primo regolamento, aggiungendovi le seguenti disposizioni:

«Qualora sia accertato che il prodotto fabbricato non contiene il quantitativo minimo di 60 kg di latte scremato in polvere di cui al comma 1, lettera a), gli Stati membri sono autorizzati ad accordare un importo dell'aiuto ridotto del 10 % al latte scremato in polvere effettivamente incorporato, alle seguenti condizioni:

...

— il richiedente dell'aiuto deve aver fornito la prova che la non osservanza del tenore minimo di 60 kg non è dovuta ad infrazione deliberata né a negligenza grave».

- 9 La Commissione osserva che l'aiuto concesso per la denaturazione del latte magro in polvere destinato all'alimentazione di animali diversi dai giovani vitelli è molto più cospicuo di quello versato quando si tratta di mangimi per vitelli. Essa ne desume che la normativa contestata non persegue semplicemente la denaturazione, ma una denaturazione atta a garantire che il prodotto non possa essere destinato ad usi diversi da quello contemplato.
- 10 Per raggiungere tale scopo, avrebbero potuto essere presi in considerazione vari sistemi di controllo, in particolare un sistema di controllo presso il consumatore finale, in base al quale l'aiuto sarebbe stato concesso previa produzione della prova che il latte magro in polvere era stato consumato da animali diversi dai giovani vitelli. Un sistema del genere avrebbe però richiesto controlli molto complessi presso tutte le imprese utilizzatrici di mangimi contenenti latte magro in polvere e, dato l'elevatissimo numero di operatori e di allevatori da controllare, la Commissione lo ha ritenuto difficilmente attuabile.

- 11 In base al sistema prescelto invece, basterebbe controllare le operazioni di denaturazione. Infatti, una volta incorporati nel latte magro in polvere gli additivi idonei ad impedire il consumo del prodotto finito da parte dei giovani vitelli e una volta accertato che essi non possono più esserne separati, il prodotto avrebbe virtualmente raggiunto la sua destinazione.
- 12 Secondo la Commissione non si può quindi accogliere l'argomento della RU-MI inteso a dimostrare che un sistema di pagamento parziale dell'aiuto in funzione del grado di conformità dell'operazione di denaturazione sarebbe più adeguato al raggiungimento dei fini perseguiti. Infatti, il rischio che il prodotto venga distolto dalla sua destinazione sussisterebbe anche qualora l'aiuto fosse corrisposto solo parzialmente in caso di lieve irregolarità dell'operazione di denaturazione.
- 13 La tesi della Commissione va accolta. Infatti, tenendo conto dell'entità dell'aiuto concesso per il prodotto destinato all'alimentazione di animali diversi dai giovani vitelli e del rischio che il prodotto venga destinato ad altri usi, la Commissione poteva legittimamente stabilire condizioni rigorose per la denaturazione del latte magro in polvere onde evitare qualsiasi pericolo di sviamento dalla destinazione contemplata.
- 14 Anche se la Corte ha dichiarato, in taluni casi, l'invalidità di norme che comminavano la stessa sanzione per l'inadempimento dell'obbligo che la cauzione doveva garantire e per infrazioni molto meno gravi, quale la mancata produzione nel termine prescritto della prova dell'adempimento dell'obbligo principale, tale giurisprudenza non può trovare applicazione nella presente fattispecie. La Commissione poteva a buon diritto adottare disposizioni che contemplassero la perdita dell'aiuto e della cauzione in caso d'inadempimento dell'obbligo principale incombente all'aggiudicatario e non era tenuta a graduare tale sanzione a seconda della gravità dell'inadempimento. Una sanzione siffatta non può considerarsi sproporzionata rispetto allo scopo perseguito.
- 15 Le questioni sollevate vanno quindi risolte nel modo seguente: il fatto che la denaturazione si discosti anche leggermente dalla formula contemplata dal regolamento n. 1844/77 è tale da privare del tutto l'operatore dell'aiuto speciale istituito dallo stesso regolamento. L'esame del regolamento non ha messo in luce elementi idonei ad inficiarne la validità.

Sulle spese

- ¹⁶ Le spese sostenute dalla Commissione, 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 pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Tribunal administratif di Parigi, con sentenza 16 giugno 1981, dichiara:

Il fatto che la denaturazione si discosti anche leggermente dalla formula contemplata dal regolamento della Commissione 10 agosto 1977, n. 1844, relativo alla concessione mediante gara di un aiuto speciale per il latte magro in polvere destinato all'alimentazione di animali diversi dai giovani vitelli (GU L 205, pag. 11) è tale da privare del tutto l'operatore dell'aiuto speciale.

L'esame della seconda questione non ha messo in luce elementi idonei ad inficiare la validità del regolamento n. 1844/77.

O'Keefe

Bosco

Koopmans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 2 dicembre 1982.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente della Prima Sezione

A. O'Keefe