Per questi motivi,

LA CORTE (Terza Sezione),

pronunziandosi sulla questione sottopostale dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, con due ordinanze 11 agosto 1983, dichiara:

L'esame della questione sollevata non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 5, n. 3, lett. b), del regolamento della Commissione 15 dicembre 1977, n. 2793.

Galmot Everling Kakouris

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 28 giugno 1984.

Il Cancelliere
P. Heim

Il Presidente della Terza Sezione
Y. Galmot

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT DEL 30 MAGGIO 1984 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. La normativa comunitaria in materia

L'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte, istituita con regolamento del Consiglio n. 804/68 (GU L 148, pag. 13), contempla il versamento di un aiuto per il latte magro prodotto nella Comunità e destinato all'alimentazione del bestiame. Le norme generali relative a questo aiuto sono contenute nel regolamento del Consiglio n. 986/68 (GU 1968, L 169, pag. 4). Il latte magro di cui trattasi viene tradizionalmente im-

1 — Traduzione dall'olandese.

piegato per l'alimentazione di giovani vitelli. Allo scopo di incoraggiare l'uso del latte magro per l'alimentazione di altri animali, in particolare i suini, è stato istituito, con il regolamento n. 876/77 (GU 1977, L 106, pag. 24), un aiuto speciale per il latte magro destinato all'alimentazione di animali diversi dai giovani vitelli. Le relative modalità di attuazione sono stabilite dal regolamento della Commissione n. 2793/77 (GU 1977, L 321, pag. 30). Questo regolamento contiene, fra l'altro, disposizioni intese ad evitare che il latte magro che fruisce di questa più cospicua sovvenzione venga usato per l'alimentazione dei giovani vitelli, eventualità che può verificarsi specialmente nelle cosiddette aziende miste.

A norma dell'art. 3 del suddetto regolamento, l'aiuto speciale viene concesso soltanto alle latterie che denaturino il latte magro secondo determinati procedimenti e rispettino, nelle forniture agli allevatori, determinati prezzi massimi. Inoltre, l'aiuto è versato solo per i quantitativi di latte magro coperti da un impegno assunto dall'allevatore in conformità a quanto prescritto dall'art. 4. Fra l'altro, il latte magro dev'essere usato esclusivamente per l'alimentazione del bestiame nell'azienda dell'allevatore e questi non può, in via di principio — qualora si tratti di un'azienda specializzata — detenere giovani vitelli. A tenore dell'art. 5, n. 3, le domande di pagamento dell'aiuto speciale presentate dalla latteria devono essere accompagnate da una dichiarazione

«in cui si attesta che la latteria

...

b) rinuncia all'aiuto speciale o provvederà al rimborso integrale o parziale del medesimo, a seconda dei casi, all'autorità competente, qualora fosse constatato che l'allevatore non ha rispettato uno degli impegni di cui all'art. 4.»

Quest'obbligo di restituzione è all'origine della domanda di pronuncia pregiudiziale del Verwaltungsgericht.

2. La questione pregiudiziale

Il Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ha ingiunto alle due latterie ricorrenti nelle cause principali la restituzione dell'aiuto versato loro per latte magro fornito a taluni allevatori e da questi usato in modo non conforme al regolamento sopra citato. In occasione dei ricorsi proposti dalle due latterie, il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno vi ha sottoposto la seguente questione:

«Se sia valido l'art. 5, n. 3, lett. b), del regolamento della Commissione 15 dicembre 1977, n. 2793, relativo alle modalità di applicazione dell'aiuto speciale per il latte scremato destinato all'alimentazione degli animali esclusi i giovani vitelli (GU L 321 del 13. 11. 1977, pag. 30), dovendo la latteria rispondere delle obbligazioni dell'allevatore, di cui essa non può controllare l'adempimento.»

Come risulta dalla motivazione delle ordinanze di rinvio, il Verwaltungsgericht dubita della validità della suddetta disposizione che, a suo giudizio, potrebbe essere considerata stridere con i principi generali in materia di responsabilità. Più in generale il giudice di rinvio si chiede inoltre se questa disposizione sia compatibile con il principio di proporzionalità.

3. I rapporti tra la latteria e l'allevatore

Il contrasto con quelli che il giudice di rinvio chiama principi giuridici generali in materia di responsabilità scaturirebbe, a suo avviso, da due limitazioni stabilite

nell'ambito del sistema del regolamento n. 2793/77. In primo luogo il Verwaltungsgericht ritiene che sussista per la latteria un obbligo di contrarre qualora l'allevatore intenda fruire dell'aiuto speciale. In secondo luogo, nel rapporto contrattuale con l'allevatore la latteria non potrebbe riservarsi la facoltà di effettuare controlli né esigere altre garanzie, poiché ciò significherebbe ampliare i presupposti prescritti dalla legge per l'aiuto.

L'obbligo di contrarre esistente per la latteria nell'ambito del sistema dell'aiuto speciale risulta, secondo il Verwaltungsgericht, dallo scopo del regolamento n. 2793/77. L'allevatore che intenda nutrire il suo bestiame (esclusi i giovani vitelli) con latte magro dovrebbe poter fruire dell'aiuto, altrimenti l'erogazione di questo sarebbe subordinata alla discrezione della latteria.

Questo modo di vedere non è però corretto. A norma dell'art. 3, n. 1, 2° comma, del regolamento n. 2793/77, l'aiuto speciale per il latte magro di cui all'art. 2, n. 1, lett. a), del regolamento n. 986/68 viene attribuito solo alla latteria e non all'allevatore. L'allevatore ha il diritto di fruire direttamente dell'aiuto soltanto qualora usi nella sua azienda, come mangime, il latte magro ch'egli stesso ha prodotto (art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento n. 986/68). Questo non è però il caso della fattispecie. L'aiuto speciale viene erogato in base a condizioni tali che la latteria è in grado di — ed è anche tenuta a — vendere il latte magro ad un prezzo competitivo, per l'allevatore, rispetto agli altri alimenti zootecnici. Da nessuna disposizione del regolamento n. 2793/77 risulta che la latteria sia obbligata a denaturare il latte magro da essa acquistato o prodotto ed a venderlo quindi come mangime all'allevatore. La latteria conserva la possibilità di trasformare il latte magro che ha acquistato o prodotto in latte magro in polvere e consegnarlo all'ente d'intervento o venderlo fruendo dell'aiuto contemplato per il latte magro in polvere. Secondo quanto ha dichiarato il Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, ciò avviene effettivamente, anche se in misura limitata. La latteria è pertanto libera di stipulare o no contratti con gli allevatori. La sua scelta può essere influenzata dall'esistenza di un aiuto, il che è anche lo scopo dei regolamenti in materia, i quali mirano in tal modo a limitare le eccedenze nel settore di cui trattasi ed a contribuire quindi al buon funzionamento dell'organizzazione di mercato. Aggiungo che in base al regolamento n. 2793/77 la libertà delle latterie è maggiore di quanto non lo fosse sotto l'impero del precedente regolamento n. 1089/77 (GU 1977, L 131, pag. 34), a norma del quale tra la latteria e l'allevatore doveva essere stipulato un contratto di fornitura. Con la modifica del regolamento n. 986/68 da parte del regolamento del Consiglio n. 2624/77 (GU 1977, L 306, pag. 4), detta condizione è stata soppressa proprio in base alla considerazione che le latterie devono essere più libere di adeguarsi alla mutata situazione.

Poiché l'aiuto viene concesso non all'allevatore, ma alla latteria, risulta errato anche il punto di vista del Verwaltungsgericht secondo cui qualora la latteria si riservasse la possibilità di effettuare controlli ed esigere garanzie ciò implicherebbe un ampliamento dei presupposti prescritti dal regolamento per l'aiuto. I rapporti tra la latteria e l'allevatore

hanno natura puramente privatistica e, quando questi rapporti sussistano, il regolamento stabilisce in proposito varie condizioni onde garantire che lo scopo della normativa in materia di aiuti non sia frustrato. Il regolamento n. 2793/77 non osta affatto a che la latteria pattuisca, oltre a queste condizioni minime, clausole relative ai controlli presso l'allevatore e ad altre garanzie. E ciò in pratica avviene, come ha dichiarato il suddetto Bundesamt. Tali clausole concernono, in particolare, il diritto della latteria di ispezionare l'azienda dell'allevatore, di accedere ai documenti contabili e di chiedere informazioni. Inoltre l'allevatore è tenuto a pagare le somme di cui sia stata ingiunta alla latteria la restituzione. Secondo la prassi corrente si possono stipulare anche altre clausole, che contemplino, ad esempio, la costituzione di garanzie bancarie.

Ne consegue che è errata pure l'opinione del Verwaltungsgericht secondo cui la latteria, in ragione dell'obbligo di contrarre e dell'impossibilità di esigere garanzie nell'ambito del contratto non può tutelarsi contro eventuali scorrettezze dell'allevatore o contro le conseguenze economiche di tali scorrettezze. Pertanto non è nemmeno esatto che, come assume il giudice di rinvio, vi sia una differenza fondamentale tra la presente fattispecie e la situazione cui si riferiscono le sentenze pronunziate dalla Corte nelle cause riunite 99 e 100/76 (Racc. 1977, pag. 861) e nella causa 77/81 (Racc. 1982, pag. 681).

4. La responsabilità della latteria

Il dubbio nutrito dal Verwaltungsgericht, sotto un profilo più generale, circa la validità del regolamento n. 2793/77 scaturisce, a quanto risulta dalla motivazione delle ordinanze di rinvio, soprattutto dall'opinione del suddetto tribunale che l'aiuto di cui trattasi non può considerarsi come una contropartita fornita dalla pubblica autorità sotto forma di un vantaggio per la latteria. Ciò darebbe luogo a perplessità segnatamente con riguardo al principio di proporzionalità.

Non è però esatto ritenere che la latteria abbia soltanto la funzione di trasmettere l'aiuto speciale all'allevatore. Come la Commissione ha dimostrato nelle osservazioni presentate alla Corte, la denaturazione del latte magro e la sua vendita per l'alimentazione zootecnica costituiscono, per la latteria, una operazione chiaramente più vantaggiosa della produzione di latte magro in polvere e della sua consegna all'ente d'intervento. Si tratta di un incentivo voluto dal legislatore comunitario per frenare i crescenti interventi a favore del latte magro in polvere. Chiaro è, al riguardo, il preambolo del regolamento del Consiglio n. 876/77 (GU 1977, L 106, pag. 24), che ha integrato il regolamento n. 986/68 con la subietta normativa sugli aiuti per il latte magro. Non si può quindi affermare che il principio di proporzionalità è violato perché le latterie non possono ottenere alcun vantaggio attraverso il regolamento n. 2793/77. Per di più, anche qualora il sistema dell'aiuto speciale fosse tale che le latterie non potessero ricavarne alcun vantaggio diretto ciò non costituirebbe un motivo per considerare infranto il principio suddetto. Le organizzazioni comuni di mercato possono, per il raggiungimento degli scopi indicati nell'art. 39 del Trattato, imporre agli operatori economici gli obblighi e gli oneri necessari (art. 40, n. 3, la frase). Non è prescritto che a questi obblighi e a questi oneri debbano fare contrappeso vantaggi diretti nè che siffatti interventi debbano essere effettuati nel modo meno oneroso

per gli operatori economici. Questi ultimi sono comunque indirettamente avvantaggiati in quanto i suddetti obblighi ed oneri servono a garantire il buon funzionamento dell'organizzazione di mercato. In numerose sentenze — e in questo contesto menziono in particolare la sentenza pronunziata nella causa 11/70 (Racc. 1970, pag. 1125) — la Corte ha giudicato detti interventi legittimi sotto il profilo del principio di proporzionalità.

Per quanto riguarda la questione se sia compatibile con il principio di proporzionalità il fatto che la latteria debba rispondere dinanzi all'autorità incaricata di attuare il regolamento dell'uso del latte magro denaturato non conforme al regolamento stesso, vi ricordo la già menzionata sentenza nella causa 77/81, in cui avete dichiarato che ciò che conta è il fondamento giuridico del versamento del premio. Qualora questo fondamento giuridico faccia difetto, cioè qualora nel caso presente gli obblighi di cui all'art. 4 del regolamento n. 2793/77 non siano adempiuti, l'aiuto versato deve, a norma dell'art. 5, n. 3, lett. b), essere ripetuto dal beneficiario o non viene pagato. Poiché l'aiuto è concesso alla latteria, questa è tenuta anche a restituire l'aiuto o a rinunciarvi. Siffatto sistema è stato espressamente considerato dalla Corte opportuno e necessario per raggiungere lo scopo perseguito. Come ho già dimostrato, la latteria può effettivamente tutelarsi contro l'eventuale comportamento illegittimo dell'allevatore.

5. Conclusione

Siccome l'ipotesi del Verwaltungsgericht, secondo cui, in base al sistema del regolamento n. 2793/77, le latterie sarebbero assoggettate all'obbligo di contrarre e non potrebbero cautelarsi contrattualmente contro l'eventuale comportamento illecito degli allevatori, è risultata infondata, giungo alla conclusione che non sono emersi fatti o circostanze che consentano di dubitare della validità dell'art. 5, n. 3, lett. b), del regolamento della Commissione 15 dicembre 1977, n. 2793.