CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 30 novembre 1988 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nel procedimento che qui ci occupa si propone alla Corte una questione d'interpretazione delle disposizioni comunitarie sull'aiuto alla trasformazione del latte in polvere parzialmente scremato in alimenti composti per animali. La questione è stata sollevata nell'ambito della controversia fra una società olandese, la Trouw & Co. BV (« Trouw ») e l'Hoofdprodutschap voor Akkerbouwprodukten (« ente d'intervento »).

I fatti

2. Risulta dall'ordinanza di rinvio che fra il 3 giugno e il 25 agosto 1985, la Trouw ha trasformato latte in polvere parzialmente scremato in alimenti composti per animali ricevendo un aiuto per il latte in polvere usato in conformità con l'art. 2, n. 1, lett. e), del regolamento del Consiglio n. 986/68, nella versione allora vigente.

3. Alcuni controlli hanno rivelato che gli alimenti per animali prodotti dalla Trouw in detto periodo contenevano fra i 64,44 e i 65,44 kg di latte in polvere parzialmente scremato per 100 kg di prodotto finito. L'ente d'intervento ha chiesto il rimborso dell'intero importo di aiuto versato alla Trouw, in quanto secondo il combinato disposto dell'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento della Commissione n. 1725/79 e dell'art. 1, n. 5, del medesimo regolamento, come modificato, gli alimenti per animali dovrebbero contenere non meno di 60 kg di latte in polvere parzialmente scremato per 100 kg di prodotto finito, dopo moltiplicazione per il coefficiente 0,9. In realtà, dopo la moltiplicazione per tale coefficiente, i quantitativi di latte scremato in polvere usati dalla Trouw variavano fra 57,996 e 58,996 kg per 100 kg di alimenti per animali.

4. Durante la trattazione orale, l'avvocato della Trouw ha affermato che nel periodo in questione il quantitativo di latte scremato in polvere usato per 100 kg di prodotto finito era in realtà di 60,5 kg, di cui 40 kg di latte scremato in polvere normale e 20,5 kg di latte in polvere parzialmente scremato. Il coefficiente era stato applicato solo a quest'ultimo quantitativo, dando luogo ad un totale di 58,45 (40 + 18,45) kg Tuttavia, sembra che le parti convengano che il quantitativo effettivamente impiegato superasse i 60 kg prima della moltiplicazione per il coefficiente, risultando invece inferiore dopo l'applicazione del coefficiente.

5. Le cifre non incidono sulla questione proposta alla Corte, riguardante essenzialmente il punto se il coefficiente 0,9 vada applicato soltanto per determinare l'importo dell'aiuto da concedere ovvero per stabilire se il quantitativo di latte in polvere scremato

* Lingua originale: l'inglese.

raggiunga i 60 kg per 100 kg di alimenti per animali, come richiesto ai fini dell'aiuto. In altri termini, in quale stadio dev'essere applicato il coefficiente?

6. La Trouw ha chiesto l'annullamento della decisione dell'ente d'intervento diretta al recupero dell'aiuto, in quanto essa sarebbe fondata su di una errata interpretazione del regolamento n. 1725/79, con particolare riferimento all'applicazione del coefficiente. Con ordinanza 5 giugno 1987, il College van Beroep voor het Bedrijsleven ha proposto la seguente questione pregiudiziale:

7.« Se il combinato disposto degli artt. 1, n. 5, e 4, parte iniziale e lett. a), del regolamento (CEE) n. 1725/79 debba essere interpretato nel senso che il quantitativo effettivo di latte magro in polvere per 100 kg di prodotto finito debba essere moltiplicato per il coefficiente 0,9 e che il prodotto della moltiplicazione deve collocarsi fra 60 e 70 kg ».

8. Al fine di risolvere tale questione è necessario considerare il contesto normativo e gli argomenti delle parti.

Il contesto normativo

9. L'art. 10, n. 1, del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, sull'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 148 del 28. 6. 1968, pag. 13) dispone che possono essere concessi aiuti per il latte scremato ed il latte scremato in polvere usato per l'alimentazione degli animali. Sono state dettate disposizioni generali per la concessione di tale aiuto col regolamento del Consiglio 15 luglio 1968, n. 986 (GU L 69 del 18. 7. 1968, pag. 4). L'art. 1, lett. d), di detto regolamento (come modificato con regolamento del Consiglio 27 febbraio 1975, n. 472, GU L 52, 1975, pag. 22) definisce il latte scremato in polvere come il latte in polvere e il latticello in polvere con un tenore massimo di grassi dell'11%. L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 986/68 descrive le categorie di latte scremato e di latte scremato in polvere per le quali può essere concesso un aiuto.

10. Nella sua versione originaria, l'art. 2, n. 1, prevedeva un unico aiuto per il latte scremato in polvere usato nella fabbricazione di alimenti composti per animali. Tuttavia, il regolamento del Consiglio 17 luglio 1984, n. 2128 (GU L 196, 1984, pag. 6), che ha modificato il regolamento n. 986/68, ha introdotto una distinzione fra latte scremato in polvere con tenore di grassi non superiore al 7% e latte scremato in polvere con tenore di grassi compreso fra il 9 e l'11% (prodotto chiamato, generalmente, latte scremato in polvere). Nell'intento di ridurre il quantitativo di grasso butirrico sul mercato comunitario, sono stati previsti maggiori importi di aiuti per la trasformazione o la denaturazione di quest'ultimo prodotto. Più in particolare, la versione modificata dell'art. 2, n. 1, dispone che l'aiuto è concesso *fra l'altro* per:

11. « e) il latte scremato in polvere con un tenore di grassi da determinare compreso fra il 9 e l'11% e non contenente latticello in polvere prodotto in latteria partendo direttamente da latte liquido e utilizzato nella fabbricazione di alimenti composti;

f) il latte scremato in polvere con un tenore di grassi da determinare compreso fra il 9 e l'11% e non contenente latticello in polvere, prodotto in latteria partendo direttamente da latte liquido e denaturato secondo metodi da determinare allo scopo di utilizzarlo nella fabbricazione di alimenti composti. »

12. Nel presente procedimento è in causa il prodotto sopra descritto alla lett. e), cioè il latte in polvere parzialmente scremato utilizzato nella fabbricazione di alimenti composti per animali.

13. L'art. 2 bis, n. 1, del regolamento (CEE) n. 986/68, come modificato dal regolamento n. 2128/84, stabilisce gli elementi di cui tener conto per la fissazione degli importi degli aiuti. Per le citate categorie di cui alle lett. e) ed f), detti elementi sono costituiti dall'evoluzione del prezzo d'intervento del burro e dall'evoluzione dei prezzi dei grassi concorrenti rispetto ai prezzi dei grassi del latte utilizzati nell'alimentazione degli animali.

14. Il regime di aiuto diversificato, di cui al regolamento n. 2128/84, è stato introdotto solo a titolo temporaneo e la sua applicazione è cessata alla fine della campagna lattiera 1985/1986.

15. Il regolamento della Commissione 26 luglio 1979, n. 1725 (GU L 199, 1979, pag. 1), ha dettato le modalità di concessione degli aiuti al latte scremato e al latte scremato in polvere utilizzato per la fabbricazione di alimenti per animali. In particolare, l'art. 1 ha precisato le condizioni generali cui è subordinato l'ottenimento dell'aiuto per il latte scremato e il latte scremato in polvere, e l'art. 4 ha stabilito i requisiti di composizione del prodotto finito, vale a dire l'alimento per animali.

16. A seguito dell'introduzione del sistema diversificato di aiuto per il latte scremato in polvere sopra descritto, la Commissione ha emanato il regolamento 21 dicembre 1984, n. 3714, recante le modalità di concessione degli aiuti per il latte e il latte in polvere parzialmente scremati destinati all'alimentazione degli animali (GU L 341, 1984, pag. 65). L'art. 1 dispone un aiuto speciale per la materia grassa del latte scremato in polvere di cui all'art. 2, n. 1, lett. e) ed f), del regolamento n. 986/68 contenente almeno il 10% di materia grassa del latte.

17. Il sistema di aiuto diversificato ha comportato anche modifiche delle modalità di applicazione di cui al regolamento della Commissione n. 1725/79. Il regolamento della Commissione 15 gennaio 1985, n. 101 (GU L 13, 1985, pag. 12), ha emendato l'art. 1, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1725/79 includendo il latte in polvere parzialmente scremato fra i prodotti che possono beneficiare dell'aiuto. Un riferimento al latte in polvere parzialmente scremato è stato altresì reinserito nella definizione degli alimenti composti per animali di cui all'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1725/79, il quale dopo tale inserzione (corsivo nella citazione) così recita:

« Articolo 4

18. 1) Sono considerati alimenti composti ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. d), e) ed f), del regolamento (CEE) n. 986/68 i prodotti che:

a) contengano per 100 kg di prodotti finiti,

— non meno di 60 kg e non più di 70 kg di latte scremato in polvere, (...) ».

19. Inoltre, gli emendamenti al regolamento n. 1725/79 hanno cercato di tener conto del fatto che, a seguito dell'emanazione del citato regolamento n. 3714/84, un operatore economico che avesse adoperato latte in polvere parzialmente scremato nella fabbricazione di alimenti per animali non avrebbe potuto beneficiare, nel contempo, dell'aiuto speciale per le materie grasse istituito da detto regolamento e dell'aiuto per il quantitativo globale di latte scremato in polvere utilizzato concesso in forza del regolamento n. 1725/79. Al fine di tener conto della possibilità di un aiuto parzialmente duplice, è stato inserito nell'art. 1 del regolamento n. 1725/79 un nuovo paragrafo 5):

« 5. Per calcolare l'aiuto da versare e per l'osservanza delle prescrizioni quantitative del presente regolamento, ai quantitativi di latte scremato in polvere di cui all'art. 2, n. 1, lett. e) ed f), del regolamento (CEE) n. 986/68 e di latte scremato di cui all'art. 2, n. 2, di detto regolamento, si applica il coefficiente 0,9 ».

20. Al punto 2 del preambolo del regolamento n. 101/85 si illustrano le finalità del coefficiente:

« Considerando che, per il calcolo dell'aiuto da versare per il latte scremato in polvere a norma del regolamento (CEE) n. 1725/79, è d'uopo tener conto dell'aiuto eventualmente concesso per la materia grassa del latte in applicazione del regolamento (CEE) n. 3714/84; che è quindi opportuno fissare un coefficiente che permetta di determinare la quantità del latte in polvere contenuta nel prodotto; (...) ».

21. Come si è già detto, è in causa il metodo di applicazione di tale coefficiente.

Gli argomenti delle parti

22. Dalle osservazioni scritte e orali e dalle memorie presentate nel procedimento a quo emergono tre tesi sulla corretta applicazione del coefficiente di cui all'art. 1, n. 5, del regolamento n. 1725/79.

23. Secondo la prima, avanzata dalla società ricorrente, la Trouw, dinanzi al giudice nazionale e nelle osservazioni orali, il coefficiente andrebbe applicato ai quantitativi effettivi di latte in polvere parzialmente scremato impiegato nella fabbricazione degli alimenti per animali, ma bastava che gli alimenti per animali contengano almeno 60 kg di latte in polvere parzialmente scremato per 100 kg di prodotto finito, prima dell'applicazione del coefficiente. In pratica, tale impostazione equivale ad una riduzione del 10% dell'importo dell'aiuto versato, ottenendo così lo scopo di evitare la duplicazione dell'aiuto. Secondo tale tesi, la Trouw avrebbe potuto beneficiare dell'aiuto ai sensi del regolamento n. 1725/79, poiché le parti convengono che il quantitativo effettivo di latte in polvere parzialmente scremato, adoperato dalla società per 100 kg di alimenti per animali, superava i 60 kg.

24. Un'altra tesi, formulata in subordine dalla Trouw nella causa principale (ma non menzionata nell'ordinanza di rinvio), sosteneva che il coefficiente andrebbe applicato alle prescrizioni quantitative stabilite nell'art. 4, n. 1, lett. a), primo trattino, del re-

golamento n. 1725/79. In altri termini, nel caso di trasformazione del latte in polvere parzialmente scremato in alimenti composti per animali, era sufficiente che detti alimenti contenessero, per 100 kg di prodotto finito, fra i 54 e i 63 kg di latte in polvere parzialmente scremato. Secondo tale tesi, la Trouw avrebbe avuto certamente diritto all'aiuto.

25. Infine, secondo la tesi della Commissione, il coefficiente andrebbe applicato agli effettivi quantitativi di latte in polvere parzialmente scremato utilizzato, ma gli alimenti per animali dovevano ancora contenere, per 100 kg di prodotto finito, almeno 60 kg di latte in polvere parzialmente scremato dopo la riduzione fittizia dei quantitativi usati per effetto dell'applicazione del coefficiente. Al pari della prima tesi, tale impostazione avrebbe comportato una riduzione del 10% dell'importo dell'aiuto, ma con questo ulteriore effetto pratico: se un operatore economico volesse ottemperare alla condizione minimale del 60% dopo l'applicazione del coefficiente, dovrebbe adoperare per lo meno il 66,67 kg di latte in polvere parzialmente scremato per 100 kg di alimenti composti per animali. In altre parole, l'effetto indiretto di tale impostazione era di rendere più rigidi i requisiti di composizione stabiliti dall'art. 4, n. 1, lett. a), primo trattino, del regolamento n. 1725/79. Secondo tale interpretazione, la Trouw non poteva beneficiare dell'aiuto.

26. Vorrei aggiungere che l'ente d'intervento ha dapprima seguito l'interpretazione della Commissione e richiesto la restituzione dell'aiuto versato alla Trouw, ma in seguito ha presentato osservazioni scritte che contestano tale interpretazione, sostenendo, da un lato, che essa sfocerebbe in un meccanismo di aiuto antieconomico per gli operatori, e quindi inefficace, e, dall'altro, che l'obiettivo di evitare un duplice aiuto avrebbe potuto essere raggiunto semplicemente riducendo del 10% l'importo dell'aiuto.

Valutazione

27. Per stabilire quale sia la giusta interpretazione, è necessario tener conto della lettera delle pertinenti disposizioni, della finalità del coefficiente e degli scopi impliciti nella normativa comunitaria.

28. In tale prospettiva è chiaro che la seconda tesi sopra illustrata non può essere accolta e che in ogni caso il coefficiente andrebbe applicato ai quantitativi effettivi di latte scremato in polvere utilizzato. L'art. 1, n. 5, del regolamento n. 1725/79, come emendato, dispone che il coefficiente sia applicato « (...) ai quantitativi di latte scremato in polvere di cui all'art. 2, n. 1, lett. e), del regolamento (CEE) n. 986/68 (...) », in altre parole, ai quantitativi di latte in polvere parzialmente scremato « *utilizzato* nella fabbricazione di alimenti composti per animali » (è mio il corsivo). La seconda parte del secondo « considerando » del regolamento n. 101/85 chiarisce inoltre che il coefficiente mira a determinare la « quantità del latte in polvere contenuta nel prodotto ». Per di più, non si può affermare che la tesi secondo la quale il coefficiente viene applicato per ridurre le prescrizioni quantitative, piuttosto che gli effettivi quantitativi utilizzati, vada in qualche modo nel senso del dichiarato obiettivo del coefficiente — evitare cioè un duplice aiuto — ed essa, inoltre, contrasta con lo scopo generale della normativa di fa-

vorire l'aumento dell'uso di latte in polvere parzialmente scremato.

29. La prima e la terza interpretazione sopra descritte procedono entrambe dall'ipotesi (a mio parere esatta) che il coefficiente dev'essere applicato ai quantitativi effettivi del latte in polvere parzialmente scremato usato nella produzione di alimenti composti. Esse divergono in relazione al problema se il prodotto finito avrebbe dovuto presentare il requisito della percentuale minima del 60%, prima o dopo l'applicazione del coefficiente.

30. Il punto essenziale di contrasto fra le due interpretazioni verte sulle finalità del coefficiente. Esso, come sostiene la Trouw, mira soltanto ad evitare la duplicità dell'aiuto ovvero, come afferma la Commissione, è stato concepito anche al fine di adeguare i requisiti di composizione del prodotto finito?

31. A prima vista la formulazione dell'art. 1, n. 5, del regolamento n. 1725/79 (come emendato) sembra confortare la tesi della Commissione. L'« incipit » della norma suggerisce che la finalità del coefficiente fosse effettivamente duplice e cioè che essa servisse

« (...) per calcolare l'aiuto da versare e per l'osservanza delle prescrizioni quantitative del presente regolamento (...) ».

32. Tuttavia, a mio parere, dalla lettera dell'articolo non risulta che il coefficiente sia stato introdotto allo scopo di modificare le prescrizioni quantitative stabilite dall'art. 4, n. 1. Se così fosse, i termini usati indicano che il coefficiente è stato previsto allo scopo di rafforzare, o comunque non pregiudicare, tali prescrizioni. A tutta prima, la formulazione dell'art. 1, n. 5, va intesa nel senso che per stabilire l'importo di aiuto da versare occorre moltiplicare il coefficiente per i quantitativi originariamente prescritti.

33. Inoltre, dal preambolo del regolamento n. 101/85 non emerge che lo scopo del coefficiente non fosse soltanto quello di evitare il duplice aiuto. Il secondo « considerando » è diviso in due parti. La prima stabilisce l'obiettivo da perseguire, vale a dire:

« (...) per il calcolo dell'aiuto da versare per il latte scremato in polvere a norma del regolamento (CEE) n. 1725/79, è d'uopo tener conto dell'aiuto eventualmente concesso per la materia grassa del latte in applicazione del regolamento (CEE) n. 3714/84 ».

34. La seconda parte ne indica gli strumenti:

« (...) che quindi è opportuno fissare un coefficiente che permetta di determinare la quantità del latte in polvere contenuta nel prodotto ».

35. Nessun elemento di questa formulazione suggerisce che si sia voluto anche rafforzare le prescrizioni relative alla composizione del prodotto.

36. L'argomento (avanzato dalla Commissione nelle osservazioni scritte), secondo il quale la terza interpretazione meglio risponde agli scopi insiti nella normativa comunitaria, è evidentemente suscettibile di un duplice uso. Poiché come conseguenza pratica di tale tesi si esigeva dai fabbricanti l'impiego di un maggiore quantitativo del latte scremato in polvere per raggiungere il contenuto minimo previsto, a prima vista essa favoriva chiaramente il perseguimento

di tali scopi. Se, d'altro canto, le conseguenze fossero talmente onerose per i fabbricanti da dissuaderli in pratica dal far ricorso al regime di aiuto (il che, secondo le osservazioni scritte dell'ente d'intervento sembra essere stato il caso, per lo meno nei Paesi Bassi), allora non è chiaro come tale approccio possa favorire il perseguimento degli scopi della normativa.

37. A sostegno della terza interpretazione la Commissione fa inoltre valere, nelle osservazioni scritte, l'argomento secondo il quale un indiretto rafforzamento delle prescrizioni sulla composizione era necessario per evitare che l'aumento della materia grassa nel latte nel processo di fabbricazione, effetto anticipato dell'introduzione di un aiuto più elevato per il latte in polvere parzialmente scremato, fosse compensato da una corrispondente riduzione dell'uso delle componenti non grasse del latte a favore di surrogati meno costosi. Secondo la Commissione, l'effetto della terza interpretazione era di garantire che, per 100 kg del prodotto finito, negli alimenti composti continui ad essere presente un contenuto minimo di 60 kg di materia non grassa del latte (proteine o zucchero).

38. Questo argomento, benché ingegnoso, non può essere accolto. L'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1725/79 stabilisce difatti che il prodotto finito contenga non meno del 60% di latte scremato in polvere, e non una percentuale minima del 60% di materie grasse del latte. Se, con il regolamento n. 101/85, la Commissione avesse inteso modificare le prescrizioni relative alla composizione al fine di evitare la sostituzione di componenti meno costosi (come proteine o zuccheri non del latte), avrebbe potuto agevolmente raggiungere questo scopo con un idoneo emendamento dell'art. 4, n. 1.

Conclusione

39. Concludo dunque proponendo di risolvere come segue la questione sollevata dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven:

« Il combinato disposto degli artt. 1, n. 5, e 4, parte iniziale e lett. a), del regolamento (CEE) n. 1725/79 dev'essere interpretato nel senso che i quantitativi effettivi di latte scremato in polvere per 100 kg di prodotto finito devono essere moltiplicati per il coefficiente 0,9 e prima di tale moltiplicazione detti quantitativi debbono essere non meno di 60 e non più di 70 kg ».