LA CORTE,

pronunziandosi sulla questione deferitale dal Verwaltungsgericht di Francoforte s. M. con ordinanza 3 maggio 1972, afferma per diritto:

L'art. 4, n. 3, 2° comma, del regolamento (CEE) della Commissione 18 luglio 1969, n. 1403, va interpretato nel senso che si può tener conto di una rimanenza giornaliera inferiore a 40 tonnellate, qualora la capacità di denaturazione dell'impresa sia stata sfruttata razionalmente e la durata dell'intero procedimento corrisponda ad un ritmo medio di almeno 40 tonnellate giornaliere.

Lecourt Monaco Donner

Trabucchi Mertens de Wilmars

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 15 novembre 1972.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Monaco

(presidente di sezione)

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 26 OTTOBRE 1972 [1]

Signor presidente,
Signori Giudici,

Il procedimento da cui trae origine la pregiudiziale odierna verte sul diritto a riscuotere il premio di denaturazione del grano tenero. Per meglio comprendere la situazione è necessaria una breve premessa.

Il grano tenero che non viene impiegato nella panificazione costituisce una grave minaccia per il mercato comunitario del settore, quindi si è pensato di trasformarlo in mangime. A questo scopo è stato emanato il regolamento n. 120 del 13 giugno 1967 relativo all'organizzazione comune del mercato dei cereali (GU 1967, pag. 2269). L'art. 7, n. 3 stabilisce

1 — Traduzione dal tedesco.

che: «... gli organismi d'intervento ... possono concedere un premio di denaturazione anche per il grano tenero». Ulteriori norme fondamentali per la denaturazione dei cereali sono contenute nel regolamento del Consiglio n. 172 del 27 luglio 1967 (GU 1967, pag. 2602), il cui art. 3 recita «I cereali da denaturare devono rispondere a caratteristiche qualitative e quantitative minime da stabilire». Il n. 2 dell'art. 4 stabilisce che «il premio è accordato a richiesta dell'interessato, purché le prescrizioni di cui agli articoli 2, 3 e 7 siano osservate». Inoltre, l'art. 7 dispone: «Per dare diritto al premio, le operazioni di denaturazione devono essere realizzate previo accordo e sotto controllo dell'organismo d'intervento». La Commissione ha poi emanato altre norme di attuazione, vale a dire il regolamento n. 242 del 30 giugno 1967 (GU 1967, pag. 2963) e il regolamento n. 956 del 12 luglio 1968 (GU n. L 164, pag. 9) ed infine il regolamento n. 1403/69 del 18 luglio 1969 (GU n. L 180, pag. 3) che per noi è il più importante. Di quest'ultimo regolamento ricorderò la disposizione in virtù della quale il premio di denaturazione si compone di due parti, che tengono rispettivamente conto della differenza tra il prezzo del grano tenero e quello dell'orzo e delle spese tecniche di denaturazione o delle spese particolari per la miscela, calcolate forfettariamente. L'art. 4, n. 3 stabilisce ancora: «La concessione del premio di denaturazione è subordinata al controllo, da parte dell' organismo d'intervento, delle operazioni di denaturazione del frumento tenero o della sua incorporazione, come tale, negli alimenti composti per animali di cui alla voce 23.07 della tariffa doganale comune. La durata delle operazioni di denaturazione non deve oltrepassare un giorno per 40 tonnellate di cereali utilizzati. La durata delle operazioni di incorporazione di frumento tenero, come tale, negli elementi composti per animali, non deve oltrepassare 30 giorni per 50 tonnellate o un giorno lavorativo di 8 ore per 20 tonnellate di cereali utilizzati. L'organismo d'intervento di ogni Stato membro decide quale delle due quantità minime verrà imposta per le operazioni che esso deve controllare».

Anche la ditta Aimer, attrice nel procedimento di merito, è soggetta a questa disciplina: l'impresa commercia in cereali e il 26 luglio 1971 ha chiesto all'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel di poter denaturare 200 000 kg di grano tenero mediante aggiunta di olio di pesce.

La domanda veniva accolta e la denaturazione veniva effettuata in tre riprese, il primo giorno venivano denaturate 74,4 tonnellate, il secondo giorno 71,5 t ed il terzo giorno 27,5 t. Il quantitativo totale di grano denaturato era inferiore a quello denunciato nella domanda. L'ente tedesco concedeva i premi per le partite denaturate nei primi due giorni. La partita denaturata il terzo giorno invece non conferiva alcun diritto, poiché non raggiungeva il minimo prescritto di 40 tonnellate.

La ditta Aimer ritiene ingiusta questa decisione, anzi obietta che il quantitativo minimo giornaliero prescritto nella direttiva dell'ente tedesco competente del 19 maggio 1972 non trova alcun fondamento nelle norme di diritto comunitario e tantomeno nell'art. 4 del regolamento n. 1403. Per di più nessuna difficoltà tecnica impediva di suddividere la partita in modo da denaturare almeno 40 tonnellate al giorno.

Per questo motivo la società faceva opposizione al provvedimento negativo emanato nei suoi confronti e — visto che questa iniziativa non aveva esito — adiva il tribunale amministrativo di Francoforte per ottenere il pagamento del premio di denaturazione per la terza frazione della partita, premio equivalente a 1 507,82 DM. L'attrice ha affermato in giudizio che le norme comunitarie in materia di quantitativi minimi non sono molto chiare, come invece afferma l'Einfuhr- und Vorratsstelle. D'altro canto sarebbe stato antieconomico nei primi due giorni denaturare meno di 70 tonnellate al giorno.

Poiché pure il giudice proponente nutre dubbi sull'interpretazione che l'Einfuhr-

und Vorratsstelle dà del regolamento n. 1403, con ordinanza 3 maggio 1972 ha sospeso il procedimento per deferire alla Corte di giustizia delle CE la seguente questione pregiudiziale: «Se l'art. 4, n. 3, 2° comma, del regolamento CEE della Commissione 18 luglio 1969 n. 1403 debba interpretarsi nel senso che l'attrice poteva denaturare giornalmente quantitativi di cereali inferiori alle 40 tonnellate, indipendentemente dal fatto che questo quantitativo rappresentasse il totale della partita de denaturare oppure una rimanenza, o se invece nella norma summenzionata, oltre che la durata, si intenda determinare anche il quantitativo minimo giornaliero di cereali da denaturare.»

Vediamo ora quale risposta si possa fornire: se si prende in considerazione unicamente l'art. 4, n. 3, 2° comma, del regolamento n. 1403 che recita: «La durata delle operazioni di denaturazione non deve oltrepassare un giorno per 40 tonnellate di cereali utilizzati», è naturale concluderne che si sia inteso stabilire il periodo massimo entro il quale deve avvenire la denaturazione di un determinato quantitativo, però la cifra di 40 tonnellate non rappresenta contemporaneamente un minimo giornaliero imposto. Giustamente il giudice a quo osserva che — tenuto conto della redazione di altre norme comunitarie di contenuto analogo — il principio del quantitativo minimo avrebbe dovuto esprimersi così: «La denaturazione è ammessa per quantitativi non inferiori alle 40 tonnellate, la partita deve venir denaturata in un giorno, indipendentemente dal fatto che si tratti di una frazione iniziale o della rimanenza di una partita di entità maggiore.»

È però errato fornire l'interpretazione essenziale della norma di cui trattasi fondandola unicamente su una simile considerazione «monadologica». L'interpretazione di norme poco chiare va fornita considerandole nella prospettiva del loro sfondo naturale, inquadrandole nel complesso della disciplina, ponendole in rapporto con l'evoluzione e le finalità dell' istituto. Un esame eseguito secondo questo criterio ci porta al risultato che vedremo.

Circa il contenuto globale dell'art. 4 del regolamento n. 1403, mi pare importante sottolineare che la prima frase del 3° comma del n. 3 dell'art. 4, che disciplina la denaturazione per *«incorporazione»* ha la stessa formulazione del precedente comma 2, che particolarmente interessa il giudice di merito. Il fatto che la frase che segue immediatamente e logicamente menzioni «quantità minime», mette in evidenza che si è usata questa formulazione per indicare minimi effettivi. Questa interpretazione è corroborata dalla motivazione del regolamento n. 1403, che menziona espressamente i quantitativi minimi giornalieri. Se la norma vale per la denaturazione mediante miscela, si deve presumere che il principio valga anche per le denaturazioni di altro tipo, giacché non vi sono motivi per effettuare una discriminazione, specie se si considera l'aspetto finalistico e funzionale della disciplina. È chiaro che il legislatore ha inteso porre sullo stesso piano ogni denaturazione, come si può comprendere riesaminando norme anteriori, surrogate poi dal regolamento n. 1403. Ad esempio il n. 3 dell'art. 5 del regolamento n. 242/67 riguarda indistintamente la denaturazione per aggiunta di olio di pesce e per miscelatura. Le espressioni impiegate in questo regolamento corrispondono a quelle dell'art. 4, n. 3, 2° comma del regolamento n. 1403. Che infine si intendesse parlare di un quantitativo minimo giornaliero risulta chiaramente dall'esame della motivazione del regolamento n. 956/68, che chiama esattamente quantitativi minimi giornalieri i quantitativi di cui al regolamento n. 242.

Quanto al nesso logico tra le varie norme, si deve far accenno all'art. 5 del regolamento n. 1403, che recita: «Il premio di denaturazione viene versato solo se sono rispettate le condizioni di cui all' art. 4, paragrafo 3. Tuttavia, se, in seguito ad un incidente, che determini una sosta forzata della produzione, constatato nel quadro del controllo previsto dal

suddetto paragrafo, non sia possibile denaturare o incorporare, nello spazio di tempo di un giorno, la quantità minima prevista, il premio di denaturazione viene versato sulla quantità effettivamente denaturata o incorporata durante detto giorno.»

Per quel che riguarda questa norma, noterò anzitutto che essa fa menzione di quantitativi minimi per i due tipi di denaturazione. Dato il vincolo molto stretto tra l'art. 4 e l'art. 5, non è possibile ignorare questo nesso. È anche significativo il fatto che l'art. 5 ha carattere derogatorio. Poiché esso autorizza il versamento del premio di denaturazione anche per quantitativi giornalieri inferiori, se sussistono determinati presupposti, (cioè se il processo produttivo si arresta per ragioni tecniche) se ne può concludere in effetti che il premio spetta solo se vengono denaturati quantitativi non inferiori ai minimi giornalieri prescritti. Non è possibile attribuire ai termini altri significati plausibili.

È poi il caso di fare un richiamo allo spirito e alla finalità della disciplina. La denaturazione, sul piano comunitario, rappresenta una prassi eccezionale. Per di più sono in gioco notevoli interessi finanziari (versamento dei premi, controlli amministrativi), quindi è logico che tutto ciò che riguarda la denaturazione debba essere soggetto ad una rigida disciplina. La motivazione del regolamento n. 172/67 recita come segue: «Le spese di denaturazione e di controllo possono giustificarsi soltanto per un quantitativo minimo determinato di cereali». Si aggiunga che, vista l'inevitabile sorveglianza cui deve essere sottoposto il procedimento di denaturazione, cioè in considerazione delle esigenze amministrative, in questo settore è giocoforza circoscrivere la cerchia degli stabilimenti di denaturazione scegliendo i più efficienti; a questo scopo il criterio più utile è quello di stabilire un quantitativo giornaliero minimo. Del resto — nota giustamente la Commissione — piccole rimanenze di cereali che non possono venir offerte agli enti di intervento e sono difficilmente collocabili sul mercato, possono essere trasformate in mangime senza ricorrere alla denaturazione e senza mettere in movimento il sistema dei premi.

Ciò premesso, non rimane che concludere che l'art. 4, n. 3, 2° comma, si deve interpretare nel senso che giornalmente devono venir denaturate almeno 40 tonnellate onde riscuotere il premio.

Tenuto conto della situazione specifica, resta da vedere se la norma vada intesa in senso assoluto oppure si possano ammettere eccezioni per piccoli resti di ingenti partite. L'attrice aveva presentato una domanda per complessive 200 tonnellate, che era stata accolta ed in tre giorni ha denaturato 173 tonnellate. Se fosse stato scrupolosamente osservato il limite minimo delle 40 tonnellate, l'operazione avrebbe potuto risparmiare un giorno di lavoro, con conseguente diminuzione delle spese di controllo. In questo caso sarebbe equo riconoscerle un premio anche per l'ultima frazione, pur se inferiore alle 40 tonnellate.

Tuttavia questa soluzione di buon senso non regge ad un esame più approfondito, poiché non si può partire dal presupposto che gli stabilimenti godano di una certa libertà di programmazione, cioè di protrarre il procedimento di denaturazione attenendosi scrupolosamente al minimo prescritto. La disciplina comunitaria prescrive che si chieda l'autorizzazione e che la denaturazione deve aver luogo con l'accordo dell'ente di intervento. Stabilimento ed ente devono cioè accordarsi. Gli enti comunitari possono però aver interesse a far terminare l'operazione al più presto, insistendo affinché si lavori a ritmo serrato. Se non erro, in Germania si è seguita questa via, come risulta dalla direttiva degli enti di intervento del 19 maggio 1972. Ogni intenzione di denaturare grano tenero doveva venir comunicata all'ente, specificando durata dell'operazione, data d'inizio e si raccomandava di condurre a termine l'operazione senza interruzioni in rapporto alla capacità produttiva dello stabilimento. Se gli enti di intervento godo-

no di simili facoltà, è fuori luogo supporre che nella fattispecie l'operazione avrebbe potuto anche protrarsi per 4 giorni, mentre la diligenza dimostrata avrebbe consentito di riconoscere un premio anche per la frazione della partita denaturata il terzo giorno. In questo caso quindi non è necessario derogare alla regola delle 40 tonnellate giornaliere imposte dal combinato disposto dell'art. 4, n. 3, 2° comma e dell'art. 5 del regolamento n. 1403.

La risposta del tribunale di Francoforte dovrà quindi essere la seguente:

L'art. 4, n. 3, 2° comma, del regolamento n. 1403/69 va interpretato nel senso che la disposizione, oltre la durata dell'operazione, prescrive anche il quantitativo minimo giornaliero di grano da denaturare.