CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIMONE ROZÈS DEL 23 SETTEMBRE 1982 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Vi vengono sottoposte dal Tribunal administratif di Parigi due questioni pregiudiziali relative a regolamenti, adottati nell'ambito della politica agricola comune, che concedono un aiuto comunitario agli operatori economici che soddisfano le condizioni in essi poste. I due regolamenti rientrano negli sforzi compiuti dalla Comunità per smaltire le eccedenze di latte magro. Nel primo caso, quello della RU-MI (causa 272/81), il latte viene denaturato per essere destinato all'alimentazione di animali diversi dai giovani vitelli; nel secondo, concernente la Société laitière de Gacé (causa 273/81), esso viene trasformato in un prodotto relativamente elaborato, il caseinato, usato in particolare dall'industria alimentare.

Nei due casi, il notevole aiuto previsto dalla normativa comunitaria non ha potuto essere concesso poiché l'operatore non aveva ottemperato ad un requisito tecnico indispensabile, secondo la Commissione, per raggiungere gli scopi perseguiti dalla normativa stessa. Nelle due cause non si contesta però che il latte trattato è stato destinato all'uso previsto dalla normativa, che gli operatori hanno agito in buona fede e che la mancata riscossione dell'aiuto significa per loro una perdita molto grave.

Nonostante le suddette analogie, preferisco presentare conclusioni separate nelle due cause. La questione essenziale, che entrambe sollevano, è infatti quella della validità dell'inosservanza di un requisito tecnico rispetto al principio generale di diritto comunitario cosiddetto di proporzionalità. Ora, come ha giustamente sottolineato il rappresentante della Commissione, la validità di un regolamento ai fini dell'osservanza di tale principio va esaminata caso per caso. Questo esame consiste nell'analizzare il rapporto esistente fra gli scopi perseguiti da una certa normativa ed i mezzi posti in essere per raggiungerli. Poiché scopi e mezzi possono variare notevolmente da una normativa all'altra, l'esame del rapporto che esiste fra di loro varierà anch'esso, necessariamente, secondo tali differenze.

Al suddetto motivo, già sufficiente, si aggiunge che, nella sola causa 272/81, RU-MI, il Tribunal administratif ha sollevato la questione dell'interpretazione del relativo regolamento.

Le seguenti conclusioni riguardano quindi questa sola causa.

I — Comincerò col ricordare gli antefatti.

La RU-MI (Rungis-Milk) Sàrl, capitale sociale FF 500 000, è stata dichiarata, il 14 maggio 1979, aggiudicataria, a norma del regolamento della Commissione 10 agosto 1977, n. 1844, di 250 tonnellate

1 — Traduzione dal francese.

di latte magro in polvere. Detto regolamento stabilisce, all'art. 1, un aiuto speciale per il latte venduto mediante gara, denaturato, fra l'altro, secondo una delle formule di cui all'allegato, n. 1, del regolamento della Commissione 23 febbraio 1977, n. 368 [1].

L'offerta della RU-MI non superiore all'importo massimo dell'aiuto stabilito dalla Commissione ed accompagnata dalla necessaria cauzione bancaria veniva accettata, il 22 maggio 1979, dalla società Interlait, incaricata dal competente organismo francese d'intervento, il FORMA [2], di gestire i contratti d'aggiudicazione e di denaturazione. Con contratti 22 e 28 maggio 1979, la RU-MI ha venduto, in particolare, 50 tonnellate provenienti dall'aggiudicazione alla società Biard — i cui impianti sono riconosciuti dall'Interlait — a condizione che questa effettuasse la denaturazione in conformità alla formula I B dell'allegato, n. 1, del regolamento n. 368/77. Secondo questa formula, la denaturazione del latte magro in polvere si ottiene aggiungendo a kg 100 di latte almeno kg 20 di farina di pesce non deodorata o avente ancora odore caratteristico, g 300 di ferro sotto forma di solfato ferroso eptaidrato e g 120 di rame sotto forma di solfato di rame pentaidrato. Il 6 giugno 1979, l'Interlait concedeva alla RU-MI il necessario permesso di trasformazione, precisando che la denaturazione doveva avvenire in presenza di un controllore abilitato. Le operazioni di denaturazione sono effettivamente state compiute in presenza del controllore nei laboratori della Biard, dall'11 al 16 giugno 1979, e, per le analisi, sono stati prelevati campioni rappresentativi del prodotto trasformato.

A seguito delle analisi eseguite dal Bureau des produits laitiers du Service vétérinaire d'hygiène alimentaire del Ministero dell'agricoltura, l'Interlait, con lettera 21 agosto 1979, informava la RU-MI di non poterle rilasciare l'attestato di denaturazione di cui all'art. 13, n. 7, del regolamento n. 1844/77, né restituirle la cauzione, salvo parere contrario del FORMA. Le analisi avevano infatti appurato «la non conformità dell'operazione di denaturazione a causa delle dimensioni delle particelle di solfato di rame» che determinavano «un'eterogeneità del miscuglio che non consente una rigorosa dosatura». Il mancato rilascio dell'attestato di denaturazione privava la RU-MI dell'aiuto sul quale contava, poiché l'art. 14 del regolamento n. 1844/77 subordina il pagamento all'esibizione del suddetto documento. Non potendo il FORMA liberare la cauzione, la perdita derivata alla RU-MI dall'incameramento della stessa e dal mancato versamento dell'aiuto di denaturazione per le 50 tonnellate di cui trattasi è stata di FF 270 100.

Il 17 settembre 1979, l'amministratrice della RU-MI scriveva al FORMA chiedendo di considerare la possibilità di concedere l'aiuto e di liberare la cauzione. Essa affermava in particolare che la Biard le aveva confermato di aver usato da alcuni anni solfato di rame proveniente dal medesimo fornitore e che mai aveva avuto dubbi sulla conformità

1 — Art. 9, n. 2, 1° trattino, del regolamento n. 1844/77.

2 — FORMA — Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles.

alle norme per quanto riguarda la granulometria. Essa segnalava altresì che non restava traccia del prodotto denaturato, usato nel frattempo, come richiede il regolamento n. 1844/77. Con lettera 17 gennaio 1980, essa rinnovava poi la richiesta sotto forma di ricorso amministrativo col quale chiedeva la decisione preliminare.

Il 7 febbraio 1980, il FORMA inviava alla Commissione un telex nel quale sottolineava in particolare che, a suo parere, lo scopo perseguito dal regolamento era stato raggiunto «poiché l'organismo d'intervento ha appurato che la polvere è stata denaturata al fine di essere utilizzata negli alimenti per suini e pollame» e chiedeva se, «in considerazione della sproporzione fra la sanzione e l'inadempienza commessa», non fosse possibile «concedere l'aiuto e liberare la cauzione o irrogare una pena pecuniaria».

La Commissione consigliava quindi di far effettuare un complemento d'analisi e queste hanno dato i seguenti risultati, comunicati al FORMA con lettera del 19 maggio 1980 dal Service vétérinaire d'hygiène alimentaire:

«— sono rispettati i quantitativi minimi di prodotti 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 come stabilito dal n. 3 B dello stesso allegato;

— tuttavia, a causa della "grandissima variazione nelle dimensioni" dei granelli "con la presenza di grossi cristalli non triturati che possono raggiungere alcuni millimetri", il solfato di rame incorporato non era ripartito in modo uniforme nel campione ... del prodotto finito, contrariamente a quanto dispone al punto D il medesimo paragrafo».

Dalle suddette dichiarazioni si desume, secondo me, che l'unica disposizione non rispettata dalla RU-MI è quella concernente la ripartizione uniforme. A causa della presenza di almeno il 30 % di particelle di dimensioni inferiori a 200 micron non si può invece escludere che si sia ottemperato all'obbligo secondo cui il solfato di rame deve essere finemente triturato.

Il FORMA comunicava alla Commissione i suddetti risultati con telex 17 giugno 1980, nel quale precisava che la irregolare distribuzione del solfato di rame era stata constatata in occasione della prima serie d'analisi e che su questo punto era impossibile un'ulteriore analisi in quanto del prodotto non erano stati conservati campioni.

Con telex 7 luglio 1980, la Commissione comunicava che in base alla constatazione del FORMA secondo cui il «denaturante non era stato distribuito uniformemente nella partita di latte in polvere», il FEAOG [1] non poteva finanziare l'aiuto di cui è causa.

Nel frattempo, il 23 giugno 1980, la RU-MI aveva proposto al Tribunal administratif di Parigi un ricorso per l'annullamento per eccesso di potere del silenzio rifiuto del FORMA, relativo al ricorso amministrativo presentato il 17 gennaio 1980 ed alla domanda di rilascio dell'attestato di denaturazione necessario per ottenere il pagamento dell'aiuto di FF 270 100. A sostegno delle sue pretese, essa sosteneva, in particolare, che l'appli-

1 — FEAOG — Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia.

cazione fatta nel caso concreto dal FORMA del regolamento n. 1844/77 è contraria allo spirito dello stesso e viola il principio di conformità essendo minima la non conformità del prodotto.

Poiché il giudizio sulla fondatezza dell'argomento presuppone l'interpretazione e la pronuncia sulla validità del regolamento comunitario di cui trattasi, il Tribunal administratif di Parigi ha sospeso il procedimento e vi chiede di statuire sulle 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.

II — La prima è una questione d'interpretazione del regolamento. Come è stata chiarita dalle spiegazioni dell'avvocato della RU-MI, essa è diretta ad appurare se sia possibile far prevalere un'interpretazione elastica di detto regolamento in modo da evitare che una difformità definita molto lieve — non solo dall'operatore economico, ma anche dall'organismo d'intervento — ad un requisito tecnico si traduca nella perdita totale dell'aiuto, di importo assai elevato, a danno dell'operatore economico in buona fede.

Prima di risolvere la questione, mi sembra indispensabile fare un'osservazione a proposito del suo tenore letterale. L'espressione «norma abituale» non può, secondo me, essere mantenuta. Con questa formula il giudice di rinvio considera in realtà l'obbligo di distribuzione uniforme del solfato di rame; si tratta quindi di una condizione imperativa e non abituale, posta dalla normativa comunitaria.

A mio parere, viene in tal modo sollevata la questione interpretativa del regolamento n. 1844/77 nel senso che l'aiuto speciale ivi previsto non può essere negato in toto ad un prodotto denaturato in condizioni che si discostano solo molto lievemente da quelle richieste.

1. Un'interpretazione del genere è, secondo me, evidentemente impossibile.

Significa, infatti, chiedere all'ente nazionale d'intervento di non tener conto di quanto dispone il regolamento nel subordinare il pagamento dell'aiuto all'esibizione dell'attestato di denaturazione ed il rilascio di questo all'osservanza dell'obbligo di distribuzione uniforme del solfato di rame. In altre parole, se si seguisse tale interpretazione si consentirebbe a detto ente di non applicare integralmente le norme comunitarie vigenti. Ma allora quali altre disposizioni dovrebbe applicare? Quale ne sarebbe il contenuto? Chi ne sarebbe l'autore? Gli si vorrebbe affidare il compito di legislatore comunitario di complemento? Le conseguenze di un ragionamento del genere sono evidentemente inaccettabili.

Per definizione, un regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi finché non è stato dichiarato, in tutto o in parte, contrario ad una norma di diritto comunitario ad esso superiore. È quanto afferma l'art. 189, 2° comma, del Trattato e che ribadisce la frase conclusiva di tutti i regolamenti, ed anche di quelli di cui è causa, che non costituiscono un'eccezione alla regola. Nulla permette quindi di pensare che vi sia una gerarchia nella forza cogente delle varie disposizioni dei regolamenti n. 368 e 1844/77 e che quelle di carattere prettamente tecnico vadano considerate secondarie, cioè facoltative. Pertanto la funzione degli enti nazionali d'intervento, come il FORMA, si limita alla semplice esecuzione «des interventions qui comportent la mise en œuvre des ressources communautaires» [1], ed esclude, d'un lato, qualsiasi potere interpretativo e, dall'altro, la valutazione dell'efficacia giuridica del diritto comunitario. Supponendo che un ente nazionale si arrogasse unilateralmente un simile potere, esso si esporrebbe al rischio che il FEAOG rifiuti di rimborsare gli importi corrisposti su dette basi [2].

2. Se ve ne fosse bisogno, due delle vostre sentenze che non mancano di presentare una certa analogia colla presente fattispecie, confermano le suddette considerazioni.

Nelle cause riunite 146, 192 e 193/81, Baywa ed altri, si chiedeva se premi di denaturazione dei cereali siano ingiustamente corrisposti solo se i prodotti denaturati possono ancora essere usati per il consumo umano, o anche quando non sono state rispettate le norme sul metodo di denaturazione stabilite dalla normativa comunitaria in materia, in altre parole se l'ente nazionale d'intervento possa non tener conto delle disposizioni concernenti il metodo da seguire se è appurato che lo scopo perseguito dalla normativa è stato raggiunto. Con sentenza 6 maggio 1982, la Corte ha risposto che risulta dalla lettera stessa della disposizione relativa «che se la denaturazione è basata sulla colorazione, può essere usato solo il metodo stabilito dal diritto comunitario» [3] ed ha aggiunto: «Queste disposizioni hanno carattere imperativo. Tale carattere è inoltre conforme al principio, spesso richiamato dalla giurisprudenza della Corte, secondo cui le disposizioni del diritto comunitario ed in particolare quelle dei regolamenti del Consiglio o della Commissione che danno diritto a prestazioni finanziate col denaro comunitario vanno interpretate in senso stretto. Oltretutto, disapplicar(le) ... creerebbe un duplice rischio: in primo luogo, a seconda degli Stati membri e nell'ambito stesso di ciascuno Stato membro, potrebbe variare il modo di valutare se i mezzi usati per la denaturazione abbiano reso il grano o la segala inidonei al consumo umano; in secondo luogo, potrebbe essere compromessa l'uguaglianza tra gli operatori economici che chiedono il premio di denaturazione a valere sui fondi comunitari del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG)« [4]. È chiaro che que-

1 — Decreto francese 29 luglio 1961, n. 827, nella versione modificata, istitutivo del FORMA.

2 — 7 febbraio 1979, Paesi Bassi c/ Commissione, causa 11/76, Racc. 1979, pag. 245; 7 febbraio 1979, Repubblica federale di Germania c/ Commissione, causa 18/76, Racc. 1979, pag. 343.

3 — Baywa AG ed altri, punto 9 della motivazione.

4 — Punto 10 della motivazione.

sta decisione vale, in considerazione dei motivi che deduce, anche per l'aiuto speciale alla denaturazione del latte magro in polvere destinato all'alimentazione di animali diversi dai giovani vitelli, aiuto rifiutato, sebbene il latte denaturato fosse stato consumato conformemente alla destinazione prevista dal diritto comunitario, perché uno dei componenti della formula di denaturazione non era uniformemente distribuito, in contrasto con quanto dispone detta normativa.

III — È su questo punto che il Tribunal administratif vi prega di pronunciarvi, chiedendo con la seconda questione se il regolamento n. 1844/77 non violi il principio di proporzionalità, consentendo di applicare la medesima sanzione alla completa mancanza di denaturazione ed alla denaturazione effettuata, ma non pienamente conforme.

Nella causa 101/78, Granaria, vi si chiedeva se l'organismo d'intervento olandese fosse tenuto a rifiutare il rilascio di un certificato, in base ad un regolamento successivamente dichiarato invalido, a tutti coloro che non soddisfacevano le condizioni da esso stabilite, finché non ne è stata riconosciuta l'invalidità. Ora, avete statuito che «dal sistema legislativo e giurisdizionale istituito dal Trattato risulta quindi che, se il rispetto del principio della legittimità comunitaria comporta, per gli amministrati, il diritto di contestare in sede giurisdizionale la validità dei regolamenti, lo stesso principio implica pure, per tutti i soggetti di diritto comunitario, l'obbligo di riconoscere la piena efficacia dei regolamenti finché il giudice competente non ne abbia dichiarato l'invalidità» e che se l'operatore non soddisfa le condizioni stabilite, l'ente nazionale deve necessariamente rifiutare il rilascio del certificato [1].

1. Nei termini in cui è formulata, la questione può avere una unica soluzione, cioè che il principio di proporzionalità è stato effettivamente violato dal regolamento n. 1844/77. È infatti evidente che è contrario al principio di proporzionalità — e si potrebbe anche dire al semplice senso dell'equità — imporre la medesima sanzione alla trasgressione di un obbligo sostanziale e a quella di un obbligo manifestamente accessorio previsti dalla medesima norma. È peraltro quanto avete dichiarato nella sentenza Buitoni [2], precedente che la ricorrente nella causa principale non ha smesso di invocare nel corso del procedimento e il cui dispositivo ha ispirato la scelta del tenore letterale della questione proposta.

La questione sollevata nella presente causa non consiste quindi nell'interpretazione della norma non osservata, ma nel giudizio sulla sua validità.

Occorre però appurare se nella fattispecie ci si trovi effettivamente di fronte ad una situazione di fatto del genere. Se si sia certi cioè che anche nella causa RU-MI un regolamento comunitario punisca con la medesima sanzione la viola-

1 — 13 febbraio 1979, Granaria, punti 3-6 della motivazione, Racc. 1979, pag. 636.

2 — 20 febbraio 1979, SA Buitoni c/ FORMA, causa 122/78, punti 20 e 21 della motivazione, Racc. 1979, pag. 685.

zione di un obbligo sostanziale (qui, l'assenza totale di denaturazione) e quella di un obbligo chiaramente accessorio (la denaturazione effettuata, ma non pienamente conforme). Se la causa RU-MI non rientra in tale schema non si potrà tener conto della suddetta soluzione, che pure corrisponde perfettamente alla formulazione letterale scelta. Poiché col rinvio pregiudiziale il Tribunal administratif di Parigi ha affermato che la soluzione della vertenza dipende dall'interpretazione del diritto comunitario, una risposta inadeguata su questo punto gli toglierebbe qualsiasi possibilità di decisione.

Ora ritengo eccessivo, per due ragioni, il divario fra la lettera della questione ed i problemi di diritto comunitario sollevati dalla causa, specialmente per quanto riguarda l'osservanza del principio di proporzionalità. Il primo motivo concerne l'uso del vocabolo «sanzione». Trattandosi del rifiuto di concedere un *aiuto,* in altre parole un vantaggio connesso ad un'attività (la trasformazione in alimenti per animali) che i proprietari di latte magro *non erano obbligati* a svolgere, tale vocabolo va scartato. È quanto avete deciso nella sentenza 26 giugno 1980, Pardini, concernente l'interpretazione e la validità di una disposizione che dispone che non possono essere esibite per effettuare un'operazione d'esportazione i duplicati, eventualmente rilasciati in caso di smarrimento dei titoli d'esportazione. Poiché il giudice aveva definito tale disposizione una sanzione molto grave, avete tenuto a far «rilevare, in via preliminare, che le disposizioni del regolamento in parola non possono essere intese come comminanti all'operatore, in caso di perdita del titolo, una "sanzione" in senso proprio» [1].

Dubito che sia appropriato il confronto, implicito nell'enunciazione adottata, fra l'operatore che, in palese violazione del regolamento n. 1844/77, non ha effettuato denaturazione e quello che ha soddisfatto questo obbligo sostanziale, ma non ha ottemperato alle disposizioni tecniche concernenti le modalità della denaturazione stessa. La prima ipotesi appare infatti puramente scolastica, poiché, in considerazione delle garanzie che vengono richieste, sarebbe molto rischiato presentare un'offerta per una gara a norma del regolamento n. 1844/77, per poi non effettuare o non far effettuare la denaturazione. D'un lato, l'esistenza e l'entità della cauzione bancaria che deve accompagnare l'offerta, e, dall'altro, il versamento dell'aiuto che avviene successivamente all'avvenuta denaturazione — che va per di più necessariamente effettuata in un laboratorio riconosciuto ed in presenza di un controllore ufficiale — escludono, a mio parere, che partecipi a questo tipo di gara sia l'operatore disonesto con l'intenzione di non denaturare, sia quello che non avrebbe i mezzi tecnici, economici o commerciali necessari per tener fede agli impegni assunti.

Se però è opportuno riformulare la questione, in quale modo va intesa? Ci si può accontentare di eliminare il richiamo all'operatore che non ha denaturato e

1 — Fratelli Pardini Spa, causa 808/79, punto 14 della motivazione, Racc. 1980, pag. 2119.

chiedersi se non sia eccessivo il divario, contrario al principio di proporzionalità, fra la trasgressione alla normativa comunitaria e la sanzione che ne consegue?

Seguendo la Commissione, ritengo che, se la norma non osservata era indispensabile per raggiungere lo scopo perseguito dalla normativa comunitaria, alla violazione poteva solo conseguire il mancato versamento dell'aiuto, in quanto una soluzione meno rigorosa non è abbastanza dissuasiva per garantire che il latte denaturato non venga usato per l'alimentazione dei vitelli. Non mi sembra perciò possibile estendere alla presente fattispecie la soluzione dei regolamenti della Commissione 26 luglio 1979, n. 1725, relativo alle modalità di concessione degli aiuti al latte scremato trasformato in alimenti composti ed al latte magro in polvere destinato all'alimentazione dei vitelli, e 31 ottobre 1980, n. 2851, che modifica il precedente. Il primo prevede una diminuzione proporzionale dell'importo dell'aiuto per ogni frazione di tenore d'acqua eccedente la norma [1] ed il secondo la possibilità, in certi casi, di ricevere l'aiuto mediante il versamento di una cauzione qualora il prodotto trattato non contenga la quantità di latte richiesta [2]. Tali soluzioni non possono venir applicate qui perché non rispondono alle stesse finalità del regolamento n. 1844/77, condizione che — come ha sottolineato l'avvocato generale Reischl nelle conclusioni nella causa Zuckerfabrik Franken [3] — è all'uopo indispensabile: trattando dell'alimentazione dei vitelli, il regolamento n. 1725/79, nella versione modificata, non ha — e non poteva avere — lo scopo di prevenire la frode derivante da un uso diverso.

Queste considerazioni non sono tuttavia ancora soddisfacenti: rispondere che, purché una disposizione di un regolamento non sia manifestamente inutile per raggiungere uno degli scopi da esso stabiliti, la violazione dello stesso può legittimamente comportare il rifiuto di un qualsiasi aiuto, porta a risolvere la questione con un altro interrogativo. Si chiede infatti in tal modo al Tribunal administratif di Parigi di giudicare lui stesso della validità della norma, mentre esso ha proprio rimesso a voi tale decisione.

Secondo me, quindi, la disposizione violata va considerata in modo diverso rispetto al principio di proporzionalità. Il raffronto non deve avvenire fra la norma e la conseguenza della sua violazione, ma, come ha sostenuto all'udienza il rappresentante del FORMA, fra la norma e lo scopo del regolamento del quale si prefigge di garantire l'osservanza.

La vera questione sollevata dalla causa, quella da cui dipende la soluzione della stessa, mi sembra quindi essere se il requisito della distribuzione uniforme del solfato di rame usato nella formula di denaturazione I B dell'allegato, n. 1, del regolamento n. 368/77, requisito sub D del n. 3 di detto allegato, sia manifestamente inutile per raggiungere lo scopo perseguito dal regolamento n. 1844/77

1 — Art. 1, n. 4, 4° comma.

2 — Nuovo comma dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1725/79.

3 — Causa 77/81.

d'evitare che i prodotti così denaturati vengano usati per l'alimentazione dei giovani vitelli. In caso di risposta affermativa, bisogna concludere che il principio di proporzionalità è stato effettivamente violato.

Aggiungo che penso che per una disposizione di questo genere non abbiate, finora, avuto l'occasione di esercitare il vostro controllo sul giudizio di validità in base al principio di proporzionalità.

2. Il principio di proporzionalità di cui trattasi, che «exprime l'exigence d'une proportion stricte entre le but légal que le législateur poursuit et les moyens choisis pour la réalisation de ce but» [1], è ormai da tempo riconosciuto dalla vostra giurisprudenza poiché, anche limitandosi al contenzioso relativo all'applicazione del Trattato CEE, le prime sentenze che lo applicano risalgono al 17 dicembre 1970 [2]. In materia agricola, un'enunciazione di detto principio, peraltro «intrinseco all'ordinamento comunitario» nel suo insieme [3], si può già trovare nell'art. 40, n. 3, del Trattato, ai sensi del quale un'organizzazione comune dei mercati «può comprendere tutte le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi» della politica agricola comune, il che, espresso con una frase negativa, equivale a vietare agli organi comunitari di adottare provvedimenti diversi da quelli necessari al raggiungimento dei suddetti fini [4].

Per affermarne la violazione, occorre non solo che vi sia sproporzione fra lo scopo perseguito ed i mezzi usati, ma anche che tale sproporzione sia manifesta [5]. Tale requisito è, secondo me, giustificato. Le disposizioni soggette al controllo di proporzionalità sono, il più delle volte, adottate in settori nei quali è necessario tener conto di una situazione economica complessa, nel caso di specie quella del mercato dei prodotti lattiero-caseari. Ci si trova quindi di fronte ad un settore nel quale gli organi comunitari devono godere di un ampio potere discrezionale nel determinare le misure adeguate, discrezionalità che può venir limitata solo in caso di violazione manifesta di una norma di diritto superiore.

3. Nella presente fattispecie, nessuna delle parti intervenute nel procedimento contesta che il regolamento n. 1844/77 persegue due fini, nessuno dei quali è di secondaria importanza.

Il primo consiste nella denaturazione del latte per renderlo inidoneo all'alimentazione umana. L'aggiunta di farina di pesce non deodorata basta a garantirne il raggiungimento.

Il secondo consiste nel rendere impossibile l'uso del latte così denaturato nell'a-

1 — Neri, «Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour relative au droit communautaire agricole», Revue trimestrielle de droit européen, 1981, n. 4, pag. 653.

2 — Internationale Handelsgesellschaft, causa 11/70, Racc. 1970, pag. 1125, e Köster, causa 25/70, Racc. 1970, pag. 1161.

3 — 5 maggio 1981, Dürbeck, causa 112/80, punto 40 della motivazione, Racc. 1981, pag. 1118.

4 — In senso conforme: Druesne, «La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière agricole», 5e thème: Principe de proportionnalité, Revue du Marché Commun n. 224, febbraio 1979, pag. 84.

5 — 5 luglio 1977, Bergmann KG, causa 114/76, punto 7 della motivazione, Racc. 1977, pag. 1221; 20 febbraio 1979, SA Buitoni, causa 122/78, punto 20 della motivazione, Racc. 1979, pag. 685; 21 giugno 1979, Atalanta Amsterdam BV, causa 240/78, punti 14 e 15 della motivazione, Racc. 1979, pag. 2150-2151.

limentazione dei giovani vitelli. Tale scopo è chiaramente formulato nel terzo considerando del regolamento il quale dispone che «data la forte entità dell'aiuto concesso, si rendono necessari provvedimenti atti a garantire che il latte scremato in polvere non venga sviato dalla sua destinazione» e «a tal fine è opportuno mantenere nei confronti degli acquirenti l'obbligo — imposto dal regolamento (CEE) n. 368/77 — di denaturare il latte scremato in polvere in modo da renderne impossibile l'impiego nell'alimentazione dei vitelli». Ciò si giustifica con l'importo molto più alto dell'aiuto per il latte destinato all'alimentazione di animali diversi dai giovani vitelli, pari — come è stato precisato all'udienza — a circa 100 ECU per 100 kg, rispetto a quello previsto per l'alimentazione dei giovani vitelli, pari, per lo stesso quantitativo, a 60 ECU. Le disposizioni mediante le quali la Commissione cerca di prevenire tale sviamento sono quelle relative ai componenti diversi dalla farina di pesce, cioè, per la formula di cui trattasi qui, il solfato di ferro ed il solfato di rame. Solo in considerazione di questa finalità va stabilito se disporre la distribuzione uniforme del solfato di rame costituisca un requisito manifestamente inutile. In ciò consiste, secondo me, il punto essenziale della sentenza.

4. D'un lato, la RU-MI ci assicura, basandosi sul parere di un consulente, che l'incorporazione in un miscuglio di una quantità di solfato di rame pari — e nel caso specifico anche parecchio superiore — alla quantità minima fissata dalla formula I B e la presenza per almeno il 30 % di particelle di solfato di rame di dimensioni inferiori a 200 micron garantiscono con certezza che il prodotto finale in tal modo ottenuto non può essere sviato dalla sua destinazione per essere usato nell'alimentazione dei giovani vitelli.

La Commissione invece ci assicura, basandosi anch'essa su una consulenza, che la distribuzione uniforme è necessaria per evitare che una certa quantità di latte in polvere nella quale non è stato incorporato solfato di rame venga separata con mezzi fisici dal resto del miscuglio e possa di conseguenza servire per l'alimentazione dei giovani vitelli. Per la Commissione, una separazione del genere è tecnicamente possibile sia mediante stacciatura, sia col metodo delle vibrazioni, ed economicamente redditizia vista la notevole differenza fra l'aiuto per l'alimentazione dei vitelli e quello per l'alimentazione degli altri animali.

A questo preciso argomento, la RU-MI ribatte sul piano tecnico che nessuna tela da vaglio ha di fatto maglie così strette da trattenere le particelle di solfato di rame; che di fatto, sul piano economico la separazione menzionata dalla Commissione, anche supponendo che sia tecnicamente possibile, richiederebbe il trasporto del latte denaturato in un'impresa fornita di impianti idonei alla supposta vagliatura e ciò renderebbe assolutamente proibitivo il costo dell'operazione.

Su questo punto, la posizione della ricorrente nella causa principale mi pare più fondata di quella della Commissione. In particolare gli argomenti dedotti per ribattere le obiezioni della Commissione non sembrano poter essere ragionevolmente confutati.

Per questi motivi concludo che la Corte voglia dichiarare che:

Purché siano soddisfatte tutte le altre condizioni stabilite dal regolamento della Commissione n. 1844/77, in particolare quelle relative alla quantità di solfato di rame richiesta per denaturare il latte in polvere secondo la formula I B dell'allegato, n. 1, del regolamento della Commissione n. 368/77, è invalido, perché contrario al principio di proporzionalità, in quanto manifestamente inutile per raggiungere il fine — perseguito dal regolamento n. 1844/77 — di evitare che i prodotti in tal modo denaturati vengano usati per l'alimentazione dei giovani vitelli, il requisito della distribuzione *uniforme* del suddetto solfato disposto dal n. 3, d), del medesimo allegato.