degli aiuti comunitari alla trasformazione di latte magro in polvere in alimenti zootecnici. Dal complesso della normativa di cui trattasi si desume infatti che questa ha come scopo non solo lo smaltimento di un prodotto e il decongestionamento del mercato del latte, ma anche l'uso del prodotto per fini economici utili, cioè la messa a disposizione degli allevatori di bestiame di alimenti zootecnici composti ricchi di proteine di buona qualità e ad un prezzo conveniente. Ciò premesso, il conseguimento dello scopo dello smamtimento del latte magro in eccesso non basta, di per sé, a far fruire dell'aiuto comunitario un prodotto non adatto al consumo animale in quanto contiene una sostanza tossica.

3. Il n. 5 dell'art. 2 del regolamento n. 986/68, che stabilisce le norme generali relative all'attribuzione degli aiuti per il latte magro e per il latte magro in polvere destinato all'alimentazione degli animali, a norma del quale «ogni prodotto di cui al § 1 che beneficia di un aiuto può essere utilizzato soltanto per l'alimentazione degli animali», si applica del pari al «latte magro in polvere che sia stato denaturato» di cui al n. 1, lett. c, dello stesso articolo. Non esiste quindi alcuna differenza di trattamento fra il latte magro in polvere denaturato e il latte magro in polvere usato per l'alimentazione degli animali, poiché per fruire dell'aiuto comunitario entrambi i prodotti devono poter essere usati per l'alimentazione del bestiame.

Nella causa 45/82,

REGNO DEI PAESI BASSI, rappresentato dall'avv. A. Bos, in qualità d'agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata dei Paesi Bassi,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. Jean-François Verstrynge, membro del suo ufficio legale, in qualità d'agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Oreste Montalto, membro del suo ufficio legale, edificio Jean Monnet, Plateau du Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 16 novembre 1981, n. 81/1047/CEE (GU L 375, pag. 33), relativa alla liquidazione dei conti presentati dal Regno dei Paesi Bassi per le spese dell'esercizio 1974 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia»,

LA CORTE,

composta dai signori: J. Mertens de Wilmars, presidente, P. Pescatore, A. O'Keeffe e U. Everling, presidenti di Sezione, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due e K. Bahlmann, giudici,

avvocato generale: S. Rozès
cancelliere: P. Heim

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

a) Introduzione

Il regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729 (GU L 94 del 28. 4. 1970), relativo al finanziamento della politica agricola comune, contiene, fra l'altro, disposizioni concernenti il finanziamento, per mezzo del FEAOG, sezione «garanzia», degli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli. In particolare, a norma degli artt. 4, n. 2, e 5, n. 2, la Commissione mette a disposizione degli Stati membri i fondi necessari affinché gli uffici e gli enti designati procedano, in conformità alle norme comunitarie ed alle leggi nazionali, ai pagamenti contemplati dal regolamento; gli Stati membri, a loro volta, devono vegliare a che tali fondi siano utilizzati senza indugio ed esclusivamente per gli scopi stabiliti; essi trasmettono altresì periodicamente alla Commissione i documenti relativi ai pagamenti effettuati e soprattutto i conti annui corredati dalle pezze giustificative necessarie per la loro liquidazione. Spetta alla Commissione liquidare, in base ai suddetti documenti, i conti degli uffici e degli enti.

La presente causa riguarda il pagamento effettuato, nel contesto suindicato, dal Governo dei Paesi Bassi come aiuto per la trasformazione di latte magro in polvere in alimenti zootecnici. Detto aiuto è contemplato dall'art. 10, n. 1, del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 148 del 28. 6. 1968), e le modalità d'applicazione dello stesso per l'esercizio di cui è causa erano state stabilite dal regolamento del Consiglio 15 luglio 1968, n. 986 (GU L 169 del 18. 7. 1968) e da quello della

Commissione 15 maggio 1982, n. 990 (GU L 115 del 17. 5. 1972).

A proposito del conto presentato dal Governo olandese per l'esercizio 1974 (FEAOG, sezione «garanzia»), la Commissione, con decisione 16 novembre 1981, n. 81/1047/CEE (notificata il 2 dicembre seguente), si rifiutava di liquidare una voce di 4 255 909,86 fiorini, relativa ad un aiuto concesso ad un produttore olandese di alimenti zootecnici a base di latte magro in polvere. Questa decisione costituisce oggetto del presente ricorso.

b) Gli antefatti

Gli antefatti della controversia non sono contestati e risultano sia dall'esposto del ricorrente, sia dalla «relazione riepilogativa relativa alle conclusioni dei lavori preparatori alla liquidazione dei conti FEAOG, sezione "garanzia", per gli esercizi 1974 e 1975» (doc. VI/208/80-FR).

Nell'ambito del summenzionato regime d'aiuti, la «Trouw en Co», produttrice di mangimi composti, con sede in Putten, Paesi Bassi, usava, all'epoca dei fatti, da tempo e in larga misura, latte magro in polvere per fabbricare un succedaneo del latte per i vitelli.

Il regolamento n. 990/72, summenzionato, dispone all'art. 4, n. 1, lett. a), che, per fruire dell'aiuto comunitario, tutti gli alimenti zootecnici composti prodotti con latte magro o latte magro in polvere, devono contenere, fra l'altro, almeno il 2 % di amido. Per soddisfare tale condizione, la Trouw aggiungeva al latte magro in polvere, nel mangime composto, 2-2,5 % di amido di granoturco gelatinizzato, che acquistava regolarmente presso due fornitori. Uno di questi, non essendo in grado, ad un certo momento, di fornire il prodotto da esso fabbricato, forniva alla Trouw un prodotto, fabbricato da una ditta inglese, il cui numero di codice era identico. Tuttavia, al numero di codice identico non corrispondeva un prodotto identico, poiché i codici in uso nel Regno Unito non corrispondono a quelli usati nel resto d'Europa; l'amido suddetto era infatti un prodotto industriale destinato ad evitare la formazione di muffe nella fabbricazione di colle e di mattonelle combustibili, trattato allo 0,05 % con una sostanza tossica, cioè il fenilacetato di mercurio. Non essendosi accorta dell'anomalia del prodotto, la Trouw, fra il 28 maggio ed il 13 luglio 1974, usava per produrre kg 7 385 300 del suo alimento composto per vitelli kg 60 000 di amido contaminato con mercurio, nonchè kg 173 000 di amido non contaminato, e percepiva l'aiuto comunitario corrispondente alla quantità di latte magro in polvere usata.

L'errore veniva scoperto solo nel luglio 1974, in seguito alla segnalazione di casi di malattia e di decessi fra i vitelli nutriti con l'alimento di cui trattasi. Non appena appurata la cosa, la Trouw cessava la produzione dell'alimento de quo e ritirava dal mercato le partite prodotte nel suddetto periodo e non ancora usate dagli acquirenti. Nei suoi confronti veniva promossa un'azione penale per violazione della normativa nazionale sugli alimenti zootecnici, e nelle more del giudizio (che peraltro non proseguiva sino alla sentenza poiché il pubblico ministero

rinunciava all'azione) venivano sequestrati i quantitativi di prodotto ancora giacenti. A loro volta, le autorità amministrative olandesi adottavano provvedimenti di polizia veterinaria, dichiarando, fra l'altro, non atti al consumo gli organi dei vitelli nutriti con l'alimento di cui è causa; esse non ritenevano invece di dover procedere al recupero dell'aiuto comunitario versato alla Trouw.

La Commissione si rifiutava di liquidare la voce corrispondente a detto aiuto, sostenendo che a norma sia della parte motiva che della parte dispositiva del regolamento n. 990/72, l'aiuto comunitario è subordinato sia all'impiego del latte magro in polvere nell'alimentazione degli animali sia alla condizione che i mangimi composti a base di latte magro in polvere presentino una composizione tipica degli alimenti zootecnici e si possano usare direttamente per l'alimentazione del bestiame; questo non era il caso della fattispecie, data la presenza di una sostanza tossica nel mangime.

Il Governo dei Paesi Bassi, non condividendo il parere della Commissione, ha proposto il presente ricorso, registrato nella cancelleria della Corte il 5 febbraio 1982.

c) Il procedimento

Sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia chiesto alla Commissione di esibire, prima dell'udienza, due documenti.

II — Le conclusioni delle parti

Il *Governo dei Paesi Bassi* conclude che la Corte voglia:

— annullare, per violazione del Trattato CEE o di norme per la sua attuazione, la decisione della Commissione 16 novembre 1981, n. 81/1047/CEE (GU L 375, pag. 33), relativa alla liquidazione dei conti presentati dal Regno dei Paesi Bassi per le spese dell'esercizio 1974 finanziate dal FEAOG, sezione «garanzia», nella parte in cui la Commissione non ha liquidato la somma di 4 255 409,86 fiorini, di cui al punto 1 del ricorso, relativa alla concessione di un aiuto per la trasformazione di latte magro in polvere in alimenti zootecnici;

— condannare la Commissione alle spese.

La *Commissione delle Comunità europee* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare il ricorrente alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Il *Governo dei Paesi Bassi,* con l'unico mezzo di gravame, sostiene che le spese di cui trattasi non sono state approvate sebbene effettuate in conformità ai regolamenti all'epoca vigenti. Da questi regolamenti non si desume che può venir posta una condizione in merito alla qualità degli alimenti zootecnici. Pertanto, la mancata approvazione di tali spese costituisce violazione del combinato disposto degli artt. 3 e 5 del regolamento n.

729/70, 2 del regolamento n. 986/68 e 4 del regolamento n. 990/72.

Il ricorrente basa questo mezzo sulle differenze testuali nei regolamenti in materia. Infatti l'art. 10 del regolamento n. 804/68 ed il 1° considerando del regolamento n. 986/68 fanno menzione di «latte scremato ... *utilizzato per l'alimentazione degli animali»;* l'art. 2, n. 1, lett. d), ed il 1° considerando del regolamento n. 986/68 contengono le espressioni «latte scremato ... *utilizzato nella fabbricazione di alimenti composti*» e «latte scremato ... *destinato all'alimentazione degli animali*», l'art. 4, n. 1, lett. c), del regolamento n. 990/72 dispone invece che «sono considerati alimenti composti per animali i *prodotti direttamente utilizzabili per l'alimentazione degli animali*».

Tenuto conto delle differenze esistenti nel testo delle surriportate disposizioni, nonché delle differenze nella redazione degli stessi articoli nelle varie lingue della Comunità, è difficile dimostrare se, nell'interpretare tali disposizioni, si debba aver riguardo solo alla condizione che il latte in polvere sia stato effettivamente usato nella produzione di alimenti zootecnici composti, o se sia anche necessario che successivamente l'alimento zootecnico composto sia stato effettivamente usato come alimento per animali.

Comunque, è assodato che nella specie il latte magro in polvere, dopo essere stato trasformato in alimento zootecnico composto, è stato effettivamente usato come alimento per animali e quindi non è stato destinato all'alimentazione dell'uomo; ne consegue che lo scopo della normativa considerata — cioè il decongestionamento del mercato lattiero-caseario — è stato raggiunto.

Il ricorrente assume inoltre che:

— il prodotto soddisfaceva le condizioni di controllo di cui all'art. 8 del regolamento n. 990/72;

— i giudici olandesi avrebbero comunque disatteso tutte le azioni intentate contro la Trouw, la cui buona fede non può essere messa in dubbio;

— solo un terzo del prodotto il cui sovvenzionamento è criticato conteneva amido contaminato, mentre i due terzi erano irreprensibili;

— l'impiego del prodotto suddetto non ha avuto conseguenze letali, poiché nel periodo di cui trattasi il tasso di mortalità dei vitelli è rimasto su livelli normali.

La *Commissione* oppone che il ricorrente non ha citato integralmente le norme dei regolamenti che disciplinano la materia de qua, e che la lettura integrale delle stesse consente di giungere a risultati opposti a quelli cui perviene il Governo dei Paesi Bassi. Infatti, l'art. 10, n. 1, del regolamento n. 804/68 dispone che vengono concessi aiuti per il latte magro ed il latte magro in polvere usati per l'alimentazione degli animali «purché tali prodotti rispondano a determinati requisiti». Il regolamento n. 986/68, che stabilisce le condizioni per l'attribuzione degli aiuti, sottolinea, all'art. 2, n. 4, che i mangimi composti nei quali è utilizzato latte magro devono rispondere «a determinati requisiti minimi di composizione». Inoltre, il regolamento n. 990/72, relativo alle modalità di concessione degli aiuti al latte magro trasformato in alimenti composti ed il latte magro in polvere destinato all'alimentazione degli animali, recita, in particolare nella motivazione:

«Considerando che è necessario assicurare che il latte scremato ed il latte scremato in polvere ai quali sono concessi

aiuti siano effettivamente utilizzati per l'alimentazione degli animali; che, a tale scopo, è necessario determinare le condizioni cui i suddetti prodotti debbono soddisfare; che bisogna pertanto prevedere che il beneficio degli aiuti sia riservato al latte scremato ed al latte scremato in polvere trasformati in alimenti composti per animali conformemente a taluni requisiti o al latte scremato in polvere utilizzato previa denaturazione . . .».

«Considerando che, nel caso in cui il latte scremato in polvere o il latte scremato sono utilizzati nella fabbricazione di alimenti composti per animali, è opportuno concedere gli aiuti soltanto se gli alimenti soddisfano a talune norme abituali osservate nell'industria per quanto riguarda la composizione degli alimenti composti per animali . . .».

L'art. 1, nn. 1 e 2, dello stesso regolamento dispone infatti che:

«1. Il latte scremato in polvere può beneficiare di aiuti soltanto dopo essere stato denaturato . . . oppure utilizzato nella fabbricazione di alimenti composti per animali alle condizioni di cui all'art. 4.

2. Il latte scremato utilizzato nella fabbricazione di alimenti composti per animali può beneficiare di aiuti soltanto se l'alimento composto soddisfa alle condizioni di cui all'articolo 4»,

mentre l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 990/72 è del seguente tenore:

«Sono considerati alimenti composti per animali ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, comma d), del regolamento (CEE) n. 986/68, i prodotti che:

a) contengono meno dell'80 % di latte scremato in polvere al quale siano aggiunti almeno

— 5 % di materie grasse non butirriche ed almeno 2 % di amido o di amido rigonfiato,

oppure

— 2,5 % di materie grasse non butirriche ed almeno 2 % di amido o di amido rigonfiato nel caso in cui, per 100 kg di latte scremato in polvere, siano incorporati 2,5 kg di farina di erba medica o di farina di erba, alle condizioni di cui all'articolo 2, paragrafo 1,

b) presentino una composizione tipica degli alimenti per animali,

c) siano direttamente utilizzabili per l'alimentazione degli animali e non saranno trasformati nè miscelati prima dell'arrivo all'azienda agricola o all'azienda di allevamento o di ingrasso utilizzatrici».

Basta la semplice lettura di queste disposizioni per concludere che la tesi secondo cui i regolamenti comunitari non stabiliscono alcuna condizione in merito alla qualità dei mangimi composti prodotti con latte magro o latte magro in polvere è priva di qualsiasi fondamento. In realtà, il presupposto del diritto all'aiuto comunitario consiste nell'aggiunta di latte magro ad un mangime composto, che ha le caratteristiche degli alimenti zootecnici e che si può usare direttamente per l'alimentazione del bestiame; pertanto, l'aggiunta, anche accidentale, all'alimento composto di un prodotto che ha l'effetto di impedirne l'uso per l'alimentazione zootecnica fa venir meno il diritto all'aiuto.

Per quanto riguarda i fini perseguiti dalla normativa comunitaria considerata, la tesi sostenuta dal ricorrente è troppo restrittiva. Infatti, il legislatore comunitario non si è limitato ad intervenire per ottenere il semplice smaltimento di un pro-

dotto in eccedenza, ma mirava, invece, all'uso del latte eccedente per scopi commerciali sani, in modo da non spingere i produttori ad aumentare la produzione e da incoraggiare la produzione di carne a prezzi ragionevoli. Ciò risulta dall'insieme della normativa considerata ed in particolare dal 2° e dal 3° considerando del regolamento n. 986/68.

Non vi è inoltre contraddizione fra il testo dei suddetti regolamenti del 1968 e quello del regolamento n. 990/72. Infatti, i primi, in termini praticamente analoghi, indicano senza ambiguità che *il latte magro ed il latte magro in polvere*, per fruire dell'aiuto, devono essere usati per fabbricare alimenti zootecnici composti, mentre il regolamento n. 990/72 dispone che *i suddetti alimenti composti* devono poter essere direttamente usati per l'alimentazione del bestiame.

Inoltre, ai fini dell'attuazione dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 990/72, occorre verificare se la presenza di una qualsiasi quantità di mercurio possa essere tollerata negli alimenti zootecnici senza compromettere l'idoneità del mangime composto ad essere direttamente usato per l'alimentazione del bestiame. Poiché al momento dei fatti non era ancora entrata in vigore la direttiva del Consiglio 17 dicembre 1973, n. 74/63/CEE (GU L 38, pag. 31), la soluzione della questione dipendeva dalle normative nazionali. Orbene, per i Paesi Bassi, la «Verordening Veevoeder 1970», adottata dalla direzione del «Produktschap voor Veevoeder» ed approvata il 17 settembre 1970 col n. J 1740, dal ministro dell'agricoltura, ed allora in vigore, vietava categoricamente, all'art. 5, n. 1, fra l'altro, la preparazione di alimenti zootecnici contenenti mercurio. Nemmeno sotto tale profilo, quindi, è possibile sostenere che mangimi contenenti mercurio soddisfano le condizioni del regolamento n. 990/72.

Infine va censurato il comportamento del Governo dei Paesi Bassi in quanto risulta dal fascicolo che gli uffici olandesi, pur essendo al corrente della questione dal 1974, tanto da aver formulato nei confronti della Trouw una riserva concernente proprio questo problema, non ne hanno informato il FEAOG, il cui personale ha scoperto i fatti solo nell'aprile 1979, in occasione di un controllo.

Il *Governo dei Paesi Bassi*, nella replica, assume che non si può desumere dal tenore letterale dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 804/68 («vengono concessi aiuti al latte scremato ed al latte scremato in polvere... utilizzati per l'alimentazione degli animali, purché tali prodotti rispondano a determinati requisiti») alcun argomento a favore della tesi della Commissione. Infatti, i prodotti che devono rispondere a determinati requisiti non sono i mangimi composti, ma il latte magro ed il latte magro in polvere da trasformare.

La normativa considerata può invece interpretarsi solo alla luce del suo vero scopo, quello di decongestionare il mercato lattiero-caseario aprendo al prodotto in eccedenza sbocchi diversi dall'alimentazione umana. Ciò si desume, in particolare, dalla normativa sulla denaturazione del latte magro, in base alla quale la denaturazione dà diritto, di per sé stessa, all'aiuto, indipendentemente

dall'uso del latte nell'alimentazione del bestiame. Ora, non si comprende perché alla denaturazione ed alla trasformazione del latte magro dovrebbero applicarsi criteri diversi. Le condizioni relative alla qualità degli alimenti zootecnici composti, ottenuti dalla trasformazione di latte magro, sono quindi esclusivamente dirette a garantire che il latte trasformato non possa più servire per scopi diversi dall'alimentazione del bestiame. In questo contesto, non vi è dubbio che la Trouw, se avesse usato, per produrre il suo alimento per vitelli, latte denaturato, avrebbe fruito dell'aiuto comunitario sebbene il prodotto finale non fosse utilizzabile per l'alimentazione del bestiame. Non si può giustificare una differenza di trattamento del genere.

D'altra parte, la Commissione stessa ammette che l'aiuto comunitario per la trasformazione del latte magro non è subordinato alla prova dell'effettivo uso del prodotto finito per l'alimentazione degli animali, dovendo l'alimento composto solo essere «utilizzabile» a detto fine. Ora, tale ammissione priva di fondamento la tesi della convenuta relativa agli scopi perseguiti dalla normativa comunitaria di cui trattasi, in quanto l'incentivazione della produzione di carne a prezzi ragionevoli potrebbe essere validamente perseguita solo se fosse prescritto l'effettivo impiego del prodotto finito nel settore dell'alimentazione del bestiame.

Non si può neppure sostenere che la concessione di aiuti anche per la trasformazione di latte magro in alimenti zootecnici privi dei requisiti minimi si risolverebbe in un ulteriore incoraggiamento della produzione già eccedentaria di latte in polvere. L'aiuto non mira infatti a favorire il latte magro in polvere, ma semplicemente a garantirgli un prezzo che gli consenta di sostenere la concorrenza di altri prodotti molto meno cari; di conseguenza, i costi di produzione della carne non sono affatto ridotti per effetto della concessione degli aiuti di cui trattasi. D'altra parte, il mangime composto ottenuto dalla trasformazione del latte magro potrebbe, negli stadi successivi alla produzione, diventare inidoneo all'alimentazione degli animali per vari motivi. Ora, in casi del genere l'aiuto non potrebbe venire negato, sebbene non venga raggiunto lo scopo della produzione di carne a basso prezzo.

Per quanto riguarda la normativa nazionale, il Governo dei Paesi Bassi sostiene che l'art. 5 della summenzionata «Verordening Veevoeder» del 1970, non vieta categoricamente l'aggiunta di mercurio agli alimenti zootecnici; comunque tale divieto si riferisce all'aggiunta volontaria e non a quella accidentale. Peraltro, il sequestro del prodotto giacente da parte delle autorità olandesi non comporta affatto il riconoscimento dell'irregolarità del prodotto sequestrato, in quanto è stato effettuato in base ad una semplice presunzione di trasgressione delle norme nazionali in materia, trasgressione che, in definitiva, non è stata accertata.

In subordine, va osservato che il prodotto di cui trattasi è stato contaminato solo per un terzo, cosicché l'aiuto poteva tutt'al più venire rifiutato nella medesima misura.

Il Governo dei Paesi Bassi ribadisce, infine, la sua buona fede nel caso in discussione; l'aiuto è stato pagato perché, in seguito ad una accurata valutazione, lo si è ritenuto dovuto; se, ad un certo momento, le autorità hanno formulato una riserva scritta nei confronti della Trouw, ciò si spiega col fatto che in quel periodo era stato disposto il sequestro giudiziario del prodotto, sequestro del

quale si ignorava la causa esatta e che poteva far presumere l'esistenza di irregolarità tali da escludere il versamento dell'aiuto; essendo poi risultato che così non era, la riserva è stata tolta. La Commissione, a sua volta, non «ignorava» affatto la vicenda, che aveva avuto una vasta eco nella stampa specialmente perchè l'Italia aveva vietato l'importazione della carne di vitello olandese, considerata nociva per la salute. Il controllo ad opera dei servizi del FEAOG è stato peraltro disposto proprio perché la Commissione desiderava conoscere tutti i particolari della vicenda. D'altra parte era del tutto inutile che le autorità olandesi informassero il FEAOG della riserva formulata, poiché si trattava di un provvedimento puramente cautelativo e provvisorio.

La *Commissione* ribatte, nella controreplica, che la normativa comunitaria nel settore considerato mira, oltre che a favorire lo smaltimento delle eccedenze di latte in polvere, anche a far sì che i prodotti ottenuti dalla trasformazione del latte in eccedenza possano essere venduti normalmente, nonché a favorire la produzione di carne ad un prezzo ragionevole. La prova di quanto sopra si desume dal nesso che l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 986/68 stabilisce fra l'importo dell'aiuto, il prezzo massimo da non superare e il prezzo degli alimenti zootecnici analoghi, nonché dalla lettera del secondo considerando del medesimo regolamento. Ora, alimenti zootecnici contenenti mercurio, in quanto nocivi, non sono idonei ai suddetti scopi, né in alcun modo competitivi rispetto ad altri alimenti per bestiame. Il fatto che la concessione dell'aiuto non è subordinata alla prova dell'effettivo impiego del prodotto finito per l'alimentazione degli animali non impedisce d'affermare che la normativa comunitaria persegue i suindicati fini: infatti si può incoraggiare la produzione di carne a prezzi ragionevoli anche avendo cura che il prodotto ottenuto dalla trasformazione del latte in eccedenza possa essere usato per l'alimentazione del bestiame.

In particolare, per poter fruire dell'aiuto, i mangimi composti di cui trattasi devono, ai sensi dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 990/72, avere una composizione tipica degli alimenti per animali e poter essere usati direttamente per l'alimentazione del bestiame. Ora, un alimento contenente mercurio non soddisfa né l'una, né l'altra condizione.

Per quanto riguarda l'argomento basato sulle norme relative alla denaturazione, l'art. 2 del regolamento n. 990/72 contiene disposizioni dettagliate in forza delle quali la denaturazione deve avvenire unicamente mediante l'aggiunta di prodotti che consentono l'alimentazione degli animali. Ne consegue che tale normativa persegue gli stessi scopi di quella sulla trasformazione del latte magro. Un mangime composto fabbricato con latte denaturato al quale sia stato aggiunto mercurio non sarebbe conforme al summenzionato articolo, poiché conterrebbe latte irregolarmente denaturato. In tal senso, la posizione della Trouw sarebbe del tutto identica se essa avesse usato nella fabbricazione del suo prodotto, latte denaturato anziché latto magro in polvere. Nemmeno il fatto che l'aggiunta

di mercurio sia stata intenzionale o accidentale ha alcuna importanza.

L'argomento del ricorrente in merito alle eventuali contaminazioni del prodotto finito che potrebbero verificarsi dopo la produzione non è pertinente, perché la normativa in materia prescrive che il controllo sia effettuato all'atto della fabbricazione degli alimenti composti o all'atto della denaturazione del latte, e non dopo. È quindi nel momento in cui il prodotto finito è pronto che esso deve essere «utilizzabile» per l'alimentazione del bestiame; l'eventuale successiva contaminazione non osterebbe alla concessione dell'aiuto.

Circa la legislazione nazionale, la legge olandese, in base alla sua lettera, si riferisce a qualsiasi aggiunta di mercurio effettuata consapevolmente o no, agli alimenti zootecnici ed il divieto di aggiungere mercurio è praticamente assoluto, perché, anche se l'art. 33 della legge contempla in generale la possibilità di concedere deroghe, il Governo dei Paesi Bassi non ha mai stabilito alcuna deroga.

Per quanto riguarda, infine, la valutazione del comportamento del ricorrente, la riserva formulata dalle autorità olandesi nei confronti della Trouw non è mai stata comunicata agli uffici del FEAOG, in violazione dei doveri derivanti dall'art. 5 del Trattato CEE, né è stata formulata in via cautelativa in seguito al sequestro, ma successivamente, dopo la decisione di non pretendere il rimborso dell'aiuto e proprio in previsione di eventuali contestazioni della Commissione.

La convenuta non ha replicato, né nel controricorso né nella controreplica, all'argomento del ricorrente relativo alla misura in cui il mangime sarebbe stato contaminato nel periodo considerato, né si è pronunciata sul conseguente problema della misura in cui l'aiuto poteva essere rifiutato. È tuttavia opportuno, per completezza, ricordare le osservazioni contenute, in merito, nella summenzionata «relazione riepilogativa» stesa dagli uffici della Commissione. In questo documento è dichiarato che i calcoli delle autorità olandesi volti a distinguere fra i quantitativi contaminati e quelli non contaminati sono basati esclusivamente su congetture la cui fondatezza non può essere accertata in quanto i risultati delle analisi di campioni prelevati sulla merce in giacenza nei Paesi Bassi, all'epoca dei fatti di cui è causa, non consentono di stabilire quali quantitativi avrebbero potuto essere prodotti esclusivamente con amido non contaminato. Stando così le cose, si deve concludere che la qualifica di mangime composto «direttamente utilizzabile per l'alimentazione degli animali» non può essere attribuita all'intera produzione del periodo considerato.

IV — La fase orale del procedimento

Il Governo del Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. Adriaan Bos, in qualità d'agente, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Jean-François Verstrynge, membro del suo ufficio legale, in qualità d'agente, hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 23 novembre 1982.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 18 gennaio 1983.

In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 5 febbraio 1982, il Governo del Regno dei Paesi Bassi ha proposto, a norma dell'art. 173, 1° comma, del Trattato CEE, un ricorso volto all'annullamento della decisione della Commissione 16 novembre 1981, n. 81/1047, relativa alla liquidazione dei conti presentati dal Regno dei Paesi Bassi per le spese dell'esercizio 1974 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «garanzia» (GU L 375, pag. 33), nella parte in cui la Commissione non ha liquidato una voce di 4 255 409,86 fiorini corrispondente ad un aiuto per la trasformazione di latte magro in polvere in alimento zootecnico.

2 Dal fascicolo risulta che all'epoca dei fatti di causa l'impresa olandese «Trouw en Co» usava latte magro in polvere per produrre un alimento composto per vitelli e percepiva pertanto l'aiuto comunitario contemplato dai regolamenti del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804 (GU L 148, pag. 13), e 15 luglio 1968, n. 986 (GU L 169, pag. 4) e dal regolamento della Commissione 15 maggio 1972, n. 990 (GU L 115, pag. 1).

3 In conformità all'art. 4, n. 1, lett. a), del suddetto regolamento n. 990/72, il quale dispone che per poter fruire dell'aiuto comunitario gli alimenti zootecnici composti prodotti con latte magro devono contenere almeno il 2 % di amido, la Trouw includeva nella composizione del suo prodotto nella misura del 2-2,5 % amido di granoturco gelatinizzato acquistato presso fornitori abituali.

4 Fra il 28 maggio ed il 13 luglio 1974, in seguito all'errore di un fornitore che le aveva consegnato amido di granoturco destinato ad usi industriali diversi dalla fabbricazione di alimenti e contenente una sostanza tossica, il fenilacetato di mercurio, la Trouw usava, per produrre 7 385 300 chilogrammi di alimento per vitelli, 60 000 chilogrammi di detto amido contaminato e 173 000 chilogrammi d'amido non contaminato.

5 Scoperto il fatto, la produzione dell'alimento per vitelli veniva sospesa e le partite di prodotto non ancora usate venivano ritirate dal mercato. Nei confronti della Trouw veniva promossa un'azione penale per violazione della

normativa nazionale sugli alimenti zootecnici e i quantitativi di prodotto ancora giacenti venivano sequestrati. Tuttavia il pubblico ministero, ritenendo che la Trouw avesse agito in buona fede e che non vi fosse colpa da parte sua, rinunciava all'azione.

6 Le autorità amministrative olandesi adottavano, a loro volta, provvedimenti di polizia veterinaria per limitare le conseguenze perniciose della messa in commercio dell'alimento contaminato, ma non ritenevano di dover recuperare l'aiuto comunitario già versato all'impresa.

7 La Commissione, basandosi sul regolamento n. 990/72, che subordina l'aiuto comunitario alle condizioni che gli alimenti zootecnici fabbricati con latte scremato abbiano una composizione tipica degli alimenti per animali e possano esser usati direttamente per l'alimentazione del bestiame, non considerava soddisfatte nella fattispecie le suddette condizioni, a causa della presenza nell'alimento di un ingrediente tossico, e si rifiutava pertanto di liquidare la voce dei conti relativa a detto aiuto.

8 Il Governo dei Paesi Bassi deduce, a sostegno del ricorso per l'annullamento della decisione di mancata liquidazione, i seguenti argomenti:

a) le disposizioni dei regolamenti che disciplinano la materia sono equivoche e talvolta contraddittorie, cosicché è impossibile desumere dalla loro lettera il principio secondo cui gli alimenti zootecnici fabbricati con latte magro devono, per poter fruire dell'aiuto comunitario, soddisfare determinate condizioni per quanto riguarda la qualità e la composizione;

b) dette disposizioni vanno pertanto interpretate alla luce degli scopi perseguiti dal legislatore comunitario. Ora, tali scopi non riguardano la sana alimentazione del bestiame, ma, essenzialmente, il decongestionamento del mercato lattiero-caseario e lo smaltimento delle eccedenze;

c) dato che questo scopo è stato raggiunto nella fattispecie, poiché il latte magro è stato usato nella fabbricazione di alimenti zootecnici, e quindi è diventato inidoneo all'alimentazione umana, l'aiuto comunitario è stato corrisposto a buon diritto;

d) l'aiuto non poteva essere rifiutato alla Trouw anche in considerazione della sua buona fede e della mancanza di colpa da parte sua, in quanto l'incidente è risultato essere imputabile esclusivamente al fornitore.

9 In subordine, il Governo olandese sostiene che il mangime prodotto nel periodo considerato era contaminato solo in parte, poiché solo un terzo dell'amido usato nella produzione dello stesso era trattato al mercurio. La quota dell'aiuto comunitario corrispondente alla parte di mangime non contaminata è stata, pertanto, corrisposta a buon diritto e, di conseguenza, la voce dei conti di cui trattasi doveva essere liquidata almeno in parte.

10 Il primo argomento del ricorrente è basato su differenze esistenti nel testo di talune disposizioni dei regolamenti che disciplinano la materia di cui trattasi. Infatti, nei regolamenti nn. 804/68 e 986/68 figurano le espressioni latte magro «utilizzato per» o «destinato a» l'alimentazione degli animali, o ancora «utilizzato nella fabbricazione di alimenti composti» per animali; inoltre l'art. 4, n. 1, lett. c), del regolamento n. 990/72 considera alimenti zootecnici composti i prodotti «direttamente utilizzabili» per l'alimentazione del bestiame. Il ricorrente sostiene che, data la contraddittorietà di queste disposizioni, è impossibile desumerne se per poter fruire dell'aiuto, il latte magro debba semplicemente essere «destinato» all'alimentazione degli animali, o se occorra anche che esso sia «effettivamente utilizzato» a tal fine.

11 Va osservato in proposito che i testi normativi citati dal Governo olandese, lungi dall'escludere la nozione di qualità del mangime fabbricato col latte magro, non presentano né divergenze né contraddizioni quanto all'esigenza che l'alimento fabbricato col latte magro soddisfi determinate condizioni per quanto concerne la sua qualità e la sua composizione e, soprattutto, la sua destinazione all'alimentazione del bestiame.

12 Infatti, il regolamento n. 986/68, che stabilisce le modalità d'applicazione del regime di aiuti di cui trattasi, dispone all'art. 2, n. 4, che i mangimi composti a base di latte magro in polvere devono rispondere, per fruire dell'aiuto, «a

determinati requisiti minimi di composizione». Il medesimo principio è sancito nel terzo e nel quinto considerando del regolamento n. 990/72.

13 Inoltre, l'art. 1, nn. 1 e 2, di quest'ultimo regolamento stabilisce che il latte magro usato nella fabbricazione di alimenti zootecnici composti può fruire degli aiuti solo se questi alimenti soddisfano le condizioni di cui all'art. 4. Questo articolo, nel precisare i requisiti minimi relativi alla composizione e alla qualità degli alimenti di cui trattasi, stabilisce, fra l'altro, che essi devono presentare «una composizione tipica degli alimenti per animali» ed essere «direttamente utilizzabili per l'alimentazione degli animali».

14 Ne consegue che i regolamenti precitati stabiliscono condizioni in materia di qualità e di composizione che non sono soddisfatte nel caso di un mangime inidoneo all'alimentazione del bestiame in quanto contiene, nelle proporzioni suindicate, una sostanza tossica.

15 Questa costatazione è in armonia con le leggi nazionali alle quali l'art. 4, n. 3, del regolamento n. 990/72 si richiama per quanto riguarda la «composizione tipica degli alimenti composti per animali». Infatti, la normativa in vigore nei Paesi Bassi all'epoca dei fatti di causa, cioè la «Verordening Veevoeder 1970» (regolamento sugli alimenti zootecnici), del Produktschap voor Veevoeder vietava espressamente, all'art. 5, n. 1, l'aggiunta di mercurio agli alimenti zootecnici.

16 Pertanto, l'argomento relativo al tenore assertivamente equivoco delle disposizioni da applicare non può essere accolto.

17 Ciò vale anche per l'argomento basato sugli scopi del regime di aiuti di cui trattasi. Le considerazioni che precedono evidenziano che la realizzazione dello scopo dello smaltimento del latte magro eccedente non basta, da sola, a soddisfare le condizioni per la concessione dell'aiuto comunitario. Risulta infatti dall'insieme della normativa considerata, ed in particolare dal secondo e dal terzo considerando del regolamento n. 986/68, che essa persegue non solo lo smaltimento di un prodotto e il decongestionamento del mercato lattiero-caseario, ma anche l'uso del prodotto per fini economici utili, cioè la

messa a disposizione degli allevatori di bestiame di alimenti zootecnici composti ricchi di proteine di buona qualità e ad un prezzo conveniente.

18 Il ricorrente sostiene inoltre che, a norma dei suddetti regolamenti, la denaturazione del latte magro, contemplata come alternativa all'uso di questo prodotto nella fabbricazione di mangimi composti, basta, da sola a far sorgere il diritto all'aiuto, in quanto non è necessario che il latte denaturato sia anche «utilizzabile per l'alimentazione degli animali». Esso ne desume che, se per la produzione di mangimi composti si ponessero requisiti diversi, si finirebbe col determinare una inammissibile disparità di trattamento fra il latte denaturato e il latte usato per la produzione di mangimi composti.

19 Va osservato in proposito che il n. 5 dell'art. 2 del regolamento n. 986/68 — paragrafo aggiunto dal regolamento del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1038 (GU L 118, pag. 21) — ai termini del quale «ogni prodotto di cui al paragrafo 1 che beneficia di un aiuto può essere utilizzato soltanto per l'alimentazione degli animali», si applica anche al «latte scremato in polvere che (è) stato denaturato», di cui al n. 1, lett. c) del medesimo articolo. Non esiste pertanto l'asserita differenza fra il latte magro in polvere denaturato e il latte magro in polvere usato per l'alimentazione degli animali, poiché per fruire dell'aiuto comunitario entrambi i prodotti devono poter essere usati per l'alimentazione del bestiame.

20 L'ultimo argomento del ricorrente, relativo alla buona fede ed alla mancanza di colpa dell'impresa interessata, non è, neppure esso, pertinente, in quanto si tratta di verificare se determinate condizioni alle quali è subordinata la concessione di un vantaggio siano soddisfatte. Basta in proposito costatare che il Governo olandese non ha provato che la buona fede dell'impresa dispensa lo Stato interessato dall'osservanza delle condizioni per la concessione dell'aiuto.

21 Poiché le condizioni stabilite dai regolamenti che disciplinano la materia non sono nella fattispecie soddisfatte, ne consegue che la domanda principale del ricorrente va respinta.

22 Per quanto riguarda la domanda proposta in subordine, diretta ad ottenere almeno la liquidazione parziale della voce del conto di cui trattasi, va osservato che nella lettera 20 novembre 1974, inviata dall'Ufficio generale d'ispezione del Ministero olandese dell'agricoltura e della pesca al Produktschap

voor Veevoeder e prodotta dalla Commissione in allegato alla risposta ai quesiti della Corte prima dell'udienza, si ricorda che i 60 000 kg di amido contaminato sono stati mescolati con i 173 000 kg d'amido di provenienza diversa. Infatti, in questo documento, l'ufficio scrivente dichiara quanto segue:

«i 60 000 kg di amido di granoturco "Amijel" (l'amido contaminato) sono stati mescolati con 173 000 kg d'amido di provenienza diversa e usati contemporaneamente fra il 28 maggio 1974 ed il 13 luglio 1974 in tre catene di lavorazione per essere trasformati in:

— alimenti zootecnici completi	kg 7 385 300
— miscugli base	kg 16 700
— mangimi per animali da pelliccia	kg 42 400
	kg 7 444 400»

23 Il contenuto del documento è confermato da una lettera datata 27 novembre 1974, inviata al Produktschap voor Veevoeder dallo Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, nella quale è riportata la dichiarazione dell'impresa secondo cui la partita d'amido di granoturco Amijel contenente mercurio «è stata incorporata in 7 385 300 kg di alimenti per allattamento nel periodo 28 maggio - 13 luglio 1974». Inoltre, durante la fase orale del procedimento, le parti hanno ammesso che dalle analisi effettuate su 24 campioni del prodotto sequestrato è risultato che 21 di questi contenevano fenilacetato di mercurio.

24 Da tali circostanze si può desumere che, a seguito della mescolanza delle due partite di amido, è stato contaminato tutto il mangime composto prodotto nel periodo considerato. Comunque, come giustamente afferma la Commissione, non sarebbe possibile nella fattispecie distinguere il prodotto contaminato da quello non contaminato, nè precisarne le rispettive quantità.

25 Occorre quindi concludere che anche la domanda proposta dal ricorrente in subordine deve essere respinta.

Sulle spese

26 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. Il ricorrente è rimasto soccombente e le spese vanno quindi poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° Il Regno dei Paesi Bassi è condannato alle spese.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling
Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due Bahlmann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 15 marzo 1983.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIMONE ROZÈS DEL 18 GENNAIO 1983 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Con ricorso registrato il 5 febbraio 1982, il Governo del Regno dei Paesi Bassi vi chiede d'annullare una decisione della Commissione (16 novembre 1981, n. 81/1047) in quanto, nella liquidazione dei conti presentati da detto Stato membro per le spese finanziate dal FEAOG, sezione «garanzia», per l'esercizio 1974, non ha approvato la spesa di 4 255 409,86 fiorini corrispondente ad aiuti per la trasformazione di latte magro

1 — Traduzione dal francese.