SENTENZA DELLA CORTE
DEL 15 NOVEMBRE 1972 [1]

Jozef Aimer
contro Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel
(domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgericht Frankfurt)

«Denaturazione dei cereali»

Causa 27-72

Massime

Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — Frumento tenero — Segale da panificazione — Denaturazione — Premio — Attribuzione — Rimanenza giornaliera inferiore a 40 tonnellate — Rilevanza — Presupposti
(Regolamento della Commissione n. 1403/69, art. 4)

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

Nel procedimento 27-72

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

Jozef Aimer, Rotthalmünster,

attrice,

e

Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Francoforte sul Meno,

convenuta,

1 — Lingua processuale: il tedesco.

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 4, n. 3, 2° comma, del regolamento della Commissione 18 luglio 1969, n. 1403, relativo alle modalità di applicazione delle disposizioni concernenti la denaturazione del frumento tenero e della segala da panificazione (GU n. L 180, del 22 luglio 1969, pag. 3),

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente, R. Monaco, presidente di Sezione, A. M. Donner, A. Trabucchi e J. Mertens de Wilmars (relatore), giudici;

avvocato generale: K. Roemer,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

Gli antefatti e le varie fasi del procedimento si possono riassumere come segue:

1. Il regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU n. 117, del 19 giugno 1967, pag. 2269) contempla la concessione di un premio di denaturazione da parte degli enti d'intervento (art. 7, n. 3).
Le norme generali che disciplinano la denaturazione del frumento e della segala da panificazione sono state emanate col regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1967 n. 172 (GU n. 130, del 28 giugno 1967, pag. 2602). Le modalità d'attuazione di questo testo sono state successivamente definite coi regolamenti (CEE) della Commissione n. 242/67 (GU n. 137, del 30 giugno 1967, pag. 2963), n. 956/68 (GU n. L 164, del 13 luglio 1968, pag. 9) e n. 1403/69 (GU n. L 180, del 22 luglio 1969, pag. 3).
L'art. 4 del regolamento della Commissione n. 1403/69 stabilisce che la concessione del premio di denaturazione è subordinata al controllo, da parte dell'ente d'intervento, delle operazioni di denaturazione del frumento tenero o della sua incorporazione, come tale, in determinati alimenti composti per animali.
Secondo il n. 3 dello stesso articolo, la durata delle operazioni «non deve oltrepassare un giorno per 40 tonnellate di cereali utilizzati» qualora si tratti di denaturazione, mentre non deve oltrepassare «30 giorni per 50 tonnellate o un giorno lavorativo di 8 ore per 20 tonnellate di cereali utilizzati», nel caso di incorporazione.

2. La causa pendente dinanzi al giudice nazionale verte sul rifiuto della convenuta di concedere il premio di denaturazio-

ne all'attrice, per una partita di frumento denaturata il 26 agosto 1971.
L'attrice nella causa principale, una ditta di Rotthalmünster che si occupa del commercio di cereali, chiedeva e otteneva l'autorizzazione a denaturare 200 000 kg di frumento mediante aggiunta di olio di pesce. La denaturazione del suddetto quantitativo veniva effettuata nei giorni 24, 25 e 26 agosto 1971, e precisamente il 24 agosto per 74,7 tonnellate, il 25 agosto per 71,5 tonnellate e il 26 agosto per 27,5 tonnellate.
In seguito ad un controllo effettuato dalla convenuta, il premio di denaturazione veniva concesso per i quantitativi denaturati il 24 e il 25 agosto, cioè complessivamente 145 900 kg, ma era invece negato per il frumento denaturato il 26, poiché non era stato raggiunto il quantitativo giornaliero minimo di 40 000 kg.
L'attrice faceva opposizione a questo provvedimento, affermando che l'ultima operazione riguardava soltanto il residuo dell'intera partita, che avrebbe potuto venir denaturata senza difficoltà in ragione di 40 000 kg giornalieri.
La convenuta respingeva l'opposizione, richiamandosi all'art. 4 del regolamento della Commissione n. 1403/69. Questa disposizione tassativa non le avrebbe lasciato alcuna facoltà discrezionale: poiché il 26 agosto non era stato raggiunto il quantitativo minimo giornaliero di 40 tonnellate, non le sarebbe stato possibile concedere il relativo premio.
Il 16 dicembre 1971, l'interessata adiva il Verwaltungsgericht di Francoforte per ottenere l'annullamento dell'atto impugnato e la condanna della convenuta al pagamento del premio litigioso.

3. Il suddetto tribunale, ritenendo trattarsi di un problema d'interpretazione del diritto comunitario, ha sottoposto alla Corte 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 il quantitativo specifico denaturato in un giorno costituisca il totale della partita da 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.

Nella motivazione dell'ordinanza di rinvio, il giudice a quo svolge inoltre le seguenti considerazioni:

— esso nutre dubbi circa l'interpretazione dell'art. 4, n. 3, 2° comma, del regolamento n. 1403/69, adottata dalla convenuta nella direttiva 30 luglio 1970 in materia di premi per la denaturazione del frumento tenero durante l'annata 1970/71;

— basandosi sul raffronto fra la terminologia usata nell'articolo in questione e quella di varie altre norme relative all'organizzazione comune del mercato dei cereali, le quali subordinano l'attribuzione di determinati vantaggi a presupposti di carattere quantitativo, il giudice a quo ritiene che queste norme pongano costantemente l'accento sulla nozione di «quantitativo minimo», mentre la disposizione litigiosa mette in rilievo la nozione di «durata»;

— infatti, benché nella motivazione del regolamento n. 172/67 (GU n. L 130, pag. 2602), di cui il regolamento litigioso stabilisce le modalità d'attuazione, si faccia menzione di quantitativi minimi, questi non sono stati fissati nel testo, come risulta dall'art. 3. Quanto al regolamento della Commissione n. 1403/69, i quantitativi minimi indicati nella motivazione riguardano solo la denaturazione mediante incorporazione, non già quella mediante aggiunta di olio di pesce, di cui si tratta nella fattispecie;

— nell'art. 4 di quest'ultimo regolamento è detto che «la durata delle operazioni di denaturazione non deve oltrepassare un giorno per 40 tonnellate di cereali utilizzati». Soggetto della

frase è la *durata* delle operazioni, non già il quantitativo da denaturare, di guisa che la frase stessa significa unicamente che 40 tonnellate non possono essere denaturate in più di un giorno;

— il giudice a quo ne deduce che la citata norma implica, in primo luogo, che quantitativi inferiori a 40 tonnellate vanno denaturati, a maggior ragione, entro le 24 ore; in secondo luogo, che quantitativi superiori alle 40 tonnellate vanno trattati entro un periodo che, complessivamente, non superi il limite temporale corrispondente ad un ritmo di 40 tonnellate giornaliere.

4. Il provvedimento di rinvio è pervenuto in cancelleria il 15 giugno 1972.
La Commissione delle Comunità europee ha depositato osservazioni scritte.
L'attrice e la convenuta nella causa principale hanno dichiarato di rinunciare al diritto di presentare osservazioni scritte.
Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di non procedere ad istruttoria.
La Commissione, rappresentata dal sig. Kalbe, ha svolto le proprie osservazioni orali nell'udienza del 5 ottobre 1972.
L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 26 ottobre 1972.

II — Le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello statuto della Corte

Le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello statuto si possono riassumere come segue:

La *Commissione* ravvisa nell'art. 4, n. 3, 2° comma, del regolamento n. 1403/69, oltre che la disciplina della durata massima delle operazioni di denaturazione, anche l'imposizione di un quantitativo minimo giornaliero da trattare.

1. Essa si basa in primo luogo sui regolamenti (CEE) 30 giugno 1967, n. 242 (GU n. 137 del 30 giugno 1967) e 12 luglio 1968, n. 956 (GU n. L 164 del 13 luglio 1968), anteriori al regolamento litigioso n. 1403/69, che ne costituisce una semplice rielaborazione.
Il regolamento n. 242 fissava, all'art. 5, n. 3, la durata di un giorno per 40 tonnellate, indipendentemente dal metodo seguito (denaturazione mediante aggiunta di olio di pesce o incorporazione negli alimenti per il bestiame). Il regolamento n. 956, invece, all'art. 4, n. 3, distingue a seconda che si tratti di denaturazione ovvero di incorporazione, e questa versione è stata riprodotta senza modifiche di rilievo nel regolamento n. 1403/69.
Ora, nella motivazione del regolamento n. 956/68, si parla espressamente delle 40 tonnellate come di una «quantità minima» giornaliera.

2. L'interpretazione proposta dalla Commissione trova conferma, a sua avviso, nella deroga contemplata dall'art. 5 del regolamento n. 1403/69 per il caso di forzata interruzione del procedimento di denaturazione.

3. Tale interpretazione è del resto conforme alle finalità delle norme in questione. Il premio di denaturazione ha lo scopo di offrire al grano tenero eccedentario (quello cioè che non può essere venduto come cereale da panificazione) un ulteriore sbocco come alimento per il bestiame, uso generalmente non redditizio per le qualità che possono essere offerte all'intervento. Per il grano tenero comunemente usato come foraggio, sia in ragione della sua qualità scadente, sia perché questo uso sembra a prima vista, per quantitativi modesti, più vantaggioso ai produttori, non è necessaria né opportuna la concessione di un premio di denaturazione.
Il presupposto del quantitativo minimo giornaliero di 40 tonnellate serve ad escludere il pagamento del premio per il consumo proprio del produttore, cioè per i residui di scarsa entità che questi abbia eventualmente destinato all'alimentazione del bestiame. Detto presupposto consente inoltre di limitare la cerchia delle imprese di denaturazione a

quelle i cui impianti garantiscano dal punto di vista tecnico operazioni conformi alle norme vigenti e nelle quali il processo di denaturazione possa essere facilmente controllato.
Un altro argomento a favore di questa interpretazione è, secondo la Commissione, quello relativo ai controlli sulle operazioni di denaturazione. Le spese connesse sia a quest'ultima sia ai controlli si giustificano solo qualora venga trattato giornalmente un quantitativo minimo di 40 tonnellate; non si possono infatti costringere gli enti d'intervento a mettere in moto tutto il loro apparato amministrativo e di controllo, qualora si tratti di denaturare solo quantità irrisorie.
In questa prospettiva del rapporto fra il costo e l'utilità della denaturazione, è opportuno non solo il non prendere in considerazione casi in cui il quantitativo globale sembra insignificante, ma altresì il realizzare una concentrazione nel tempo; questa, secondo la Commissione, può essere realizzata più facilmente mediante la fissazione di un quantitativo minimo giornaliero.
La sola ipotesi in cui è giustificato il pagamento del premio per quantitativi giornalieri inferiori alle 40 tonnellate è quella tassativamente indicata all'art. 5, secondo inciso, del regolamento 1403/69.

Con questa interpretazione, conforme alla propria prassi e a quella degli enti d'intervento, la Commissione ritiene di aver agito in modo da raggiungere le suddette finalità di ordine materiale, garantendo al tempo stesso, per quanto possibile, che la disciplina relativa ai premi venga applicata in modo uniforme in tutti gli Stati membri, il che è indispensabile, dati gl'interessi economici in gioco.
La necessità dell'applicazione uniforme è stata sottolineata dalla Corte nella causa 94/71 (sentenza 6 giugno 1972, Schlüter & Maack, Racc. 1972, pag. 307, in circostanze analoghe, relativamente ai presupposti per l'attribuzione della restituzione all'esportazione.
È probabile che, a causa di tale esigenze, non si possa sempre adottare la soluzione meno onerosa per la singola impresa, ma ciò costituisce una conseguenza inevitabile che si deve accettare, se si vuole garantire l'uniformità nell'applicazione del regime dei premi.
La Commissione propone quindi che la questione deferita alla Corte venga risolta nel senso che, in conformità all'art. 4, n. 3, e all'art. 5, primo inciso, del regolamento n. 1403/69, il premio di denaturazione va corrisposto solo per quantitativi di frumento denaturato pari ad almeno 40 tonnellate giornaliere.

In diritto

1 Con ordinanza 3 maggio 1972, pervenuta in cancelleria il 15 maggio 1972, il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, una questione vertente sull'interpretazione dell'art. 4, n. 3, 2° comma, del regolamento della Commissione 18 luglio 1969, n. 1403 (GU n. L 180, del 22 luglio 1969, pag. 3).

Questo regolamento, adottato in forza del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1967, n. 172 (GU n. 130, del 28 giugno 1967, pag. 2602), stabilisce le modalità di attuazione delle norme relative alla denaturazione del grano

tenero e della segala da panificazione e precisa, in particolare, i presupposti cui è subordinata la concessione del premio di denaturazione.

All'art. 4 del suddetto regolamento viene stabilito fra l'altro che «la durata delle operazioni di denaturazione non deve oltrepassare un giorno per 40 tonnellate di cereali utilizzati».

Si chiede alla Corte se questa norma vada interpretata nel senso che l'operatore ha diritto al premio su un quantitativo di cereali denaturati inferiore a 40 tonnellate, indipendentemente dal fatto ch'esso rappresenti il totale della partita da denaturare oppure una rimanenza, purché la durata dell'operazione non superi il limite di un giorno, o se invece gli autori del regolamento abbiano inteso determinare, oltre che la durata, anche il quantitativo minimo giornaliero di cereali da denaturare.

2 Dal fascicolo trasmesso dal giudice nazionale risulta che l'attrice nella causa principale, dopo aver richiesto ed ottenuto dall'ente d'intervento competente l'autorizzazione a denaturare 200 tonnellate di frumento, ha comunicato allo stesso ente, in conformità alle norme amministrative vigenti nella Repubblica federale, ch'essa avrebbe effettuato la denaturazione nei giorni 24, 25 e 26 agosto 1971.

Durante l'operazione, il quantitativo complessivamente denaturato si è ridotto a 173,4 tonnellate, di cui 74,4 tonn. sono state trattate il 24 agosto, 71,5 tonn. il 25 agosto e 27,5 tonn. il 26 agosto 1971.

La soluzione della questione sottoposta a questa Corte deve consentire al giudice nazionale di stabilire se il quantitativo di 27,5 tonnellate possa esser preso in considerazione ai fini dell'attribuzione del premio di denaturazione.

3 L'art. 7 del regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, relativo all' organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU n. 117, del 19 giugno 1967, pag. 2269) autorizza gli enti d'intervento, allo scopo di sostenere il mercato dei prodotti che non possano trovare sbocchi naturali, a concedere un premio per la denaturazione del grano tenero. In forza di questa disposizione, il regolamento n. 172/67 stabilisce le norme generali in materia.

Ai sensi del secondo punto della motivazione di quest'ultimo regolamento, visto lo scopo perseguito, la denaturazione è giustificata solo se riguarda

cereali da panificazione rispondenti a caratteristiche qualitative minime e, tenuto conto delle spese inerenti al controllo, determinati quantitativi minimi.

L'art. 3 dello stesso regolamento stabilisce quindi che «i cereali da denaturare devono rispondere a caratteristiche qualitative e quantitative minime».

Inoltre, secondo l'art. 7 di questo regolamento, «per dare diritto al premio, le operazioni di denaturazione devono essere realizzate previo accordo e sotto controllo dell'organismo d'intervento».

4 Per il periodo che interessa nella fattispecie, i requisiti qualitativi e quantitativi erano determinati dal regolamento n. 1403/69. A norma dell'art. 4, n. 3, di questo regolamento, la durata delle operazioni di denaturazione non può essere superiore ad un giorno per 40 tonnellate di cereali.

Secondo la Commissione, questa norma sancisce l'obbligo di denaturare, comunque, un quantitativo minimo giornaliero di 40 tonnellate di cereali, mentre non sarebbe ammesso il trattamento di quantitativi inferiori, tenuto conto delle spese rilevanti connesse al controllo della denaturazione.

5 Benché il fatto di non ammettere la denaturazione per partite inferiori a 40 tonnellate sia conforme alla finalità del sistema, l'ente d'intervento competente è in grado di decidere in merito al momento del rilascio dell'autorizzazione ad effettuare la denaturazione. La questione del quantitativo globale per il quale è ammessa la denaturazione non va quindi confusa con quella della durata delle relative operazioni.

6 Il controllo della denaturazione implica spese non indifferenti ed è giusto perciò, al fine di evitare il moltiplicarsi dei controlli, imporre un ritmo di denaturazione di 40 tonnellate giornaliere.

Questo quantitativo minimo contemplato dal regolamento n. 1403/69 può d'altra parte, tenuto conto della capacità delle imprese considerate, essere aumentato previo accordo fra l'operatore e l'ente d'intervento — accordo contemplato dall'art. 7 del regolamento del Consiglio n. 172/67 — in vista dello sfruttamento più razionale della capacità dell'impresa.

7 Se invece le operazioni di denaturazione vengono effettuate in più giorni, gli obiettivi perseguiti sono realizzati qualora la durata complessiva delle operazioni stesse non superi il limite corrispondente ad una media giornaliera di 40 tonnellate, ammesso che la capacità dell'impresa venga sfruttata razionalmente.

Di conseguenza, 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.

Un'interpretazione più restrittiva dell'art. 4, n. 3, andrebbe oltre gli scopi perseguiti e va quindi respinta.

Sulle spese

8 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte, cui spetta quindi di pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa;
sentita la relazione del giudice relatore;
sentite le osservazioni orali della Commissione delle Comunità europee;
sentite le conclusioni dell'avvocato generale;
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie l'art. 177;
visti i regolamenti del Consiglio della Comunità economica europea n. 120/67 del 13 giugno 1967 e n. 172/67 del 27 giugno 1967;
visto il regolamento della Commissione delle Comunità europee del 18 luglio 1969 n. 1403/69;
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea, in ispecie l'art. 20;
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee;

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.