CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 15 gennaio 2002 [1]

1. Fra i numerosi aiuti finanziati dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «Garanzia», figura quello di cui può beneficiare il latte scremato trasformato in caseina e caseinati qualora risultino soddisfatti i requisiti stabiliti dal regolamento (CEE) della Commissione del 10 ottobre 1990 n. 2921, relativo alla concessione di aiuti per il latte cremato destinato alla fabbricazione di caseina e caseinati [2].

2. La Commissione, ritenendo che non fossero stati rispettati tali requisiti con riguardo agli aiuti di cui aveva beneficiato un'impresa olandese, la DMV Campina, con decisione del 3 febbraio 1999, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1995 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «Garanzia», escludeva dal finanziamento delle spese dichiarate dal Regno dei Paesi Bassi il relativo importo pari a NLG 39 182 606.

3. Contro tale decisione, il 17 aprile 1994, il suddetto Stato membro proponeva ricorso d'annullamento registrato al numero di ruolo C-133/99, di cui occorre esaminare ora la fondatezza.

4. Il governo ricorrente contesta la legittimità della decisione impugnata mediante un duplice ordine di motivi. Nell'ambito del primo motivo, afferma di non aver commesso alcuna violazione del regolamento n. 2921/90 al momento dell'attribuzione dell'aiuto. Nell'ambito dei successivi tre motivi sostiene che la decisione della Commissione, indipendentemente dalla sua legittimità nel merito, sarebbe stata adottata irregolarmente, non essendo state rispettate né le regole che devono presiedere alla liquidazione dei conti del FEOAG, fissate dal regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n.729, relativo al finanziamento della politica agricola comune [3], né il principio della certezza del diritto né l'obbligo di motivazione, enunciato all'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE)

Il primo motivo

5. La rettifica operata dalla Commissione nella decisione di liquidazione dei conti per

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 279, pag. 22.

3 — GU L 94, pag. 13.

l'esercizio 1995 del FEOAG, sezione «Garanzia», che il governo ricorrente contesta, si fonda su considerazioni esposte molto chiaramente nella relazione di sintesi relativa ai risultati dei controlli per la liquidazione dei conti del Fondo, sezione «Garanzia», al titolo dell'esercizio 1995. Infatti, al punto 4.3.1 di tale relazione si legge:

«Aiuto per la fabbricazione di caseina e caseinati — Paesi Bassi — Voce di bilancio 2024

Nell'ottobre 1995, l'UCLAF effettuava, effettuato, di concerto con l'AID, un'ispezione nei Paesi Bassi presso un operatore per verificare il versamento pagamenti dell'aiuto per la fabbricazione di caseina e caseinati.

Venivano stati rilevati due problemi: il primo riguarda l'utilizzo dell'additivo solfato-ammonio di alluminio (in prosieguo: "SAA") in un'impresa di produzione di caseinati alimentari venduti nel mercato comunitario. Il secondo attiene ad un sistema di produzione di "EMST" con cui le polveri vengono rigenerate in caseina.

A seguito di un'analisi accurata di tali questioni, i servizi della Commissione giungevano alla conclusione che l'utilizzo di SAA non risultava autorizzato, poiché la direttiva del Consiglio 83/417/CEE [4], che ne esclude esplicitamente l'utilizzazione, doveva trovare applicazione incondizionata. Inoltre, la produzione di EMST veniva giudicata non conforme alle disposizioni dell'art. 1, nn. 1 e 3, del regolamento n. 2921/90.

Da tali due elementi scaturivano rettifiche da apportare a decorrere dall'esercizio finanziario il quale, al momento della prima ispezione, non era ancora stato oggetto di liquidazione, vale a dire l'esercizio 1992, e sino al 1995 compreso (per quanto riguarda l'EMST) ovvero sino al 1996 compreso (per l'utilizzo del SAA). Occorre notare che, non appena ricevute le prime comunicazioni dell'UCLAF, le autorità olandesi ponevano termine alle pratiche illegittime dell'operatore di cui trattasi; a decorrere dal 10 dicembre 1995, la fabbricazione dell'EMST veniva resa conforme alle norme così come interpretate dalla Commissione, mentre l'aiuto al caseinato che contiene il SAA veniva interrotto a partire dal 22 marzo 1996.

Con lettera 21 gennaio 1998 (rif. VI/03854), le autorità olandesi venivano ufficialmente informate dell'intendimento della Commissione di proporre una rettifica totale, relativamente agli esercizi 1992 — 1995, pari a NLG 32 746 529 per l'utilizzo di SAA e pari a NLG 6 436 077 per la fabbricazione di EMST. La rettifica

4 — Direttiva (CEE) del Consiglio 25 luglio 1983, 83/417, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative a talune lattoproteine (caseina e caseinati) destinate all'alimentazione umana (GU 1983, L 237, pag. 25).

relativa all'utilizzo di SAA per il periodo intercorrente dal 15 ottobre 1995 al 22 marzo 1996 deve essere ancora quantificata e sarà oggetto di una decisione ad hoc. Si noti in proposito che la rettifica relativa all'utilizzo di SAA viene applicata solo alla caseina commercializzata per il consumo umano nell'Unione europea.

Rettifica:

Utilizzo di SAA	-32 746 529 NLG
EMST	-6 436 077 NLG
Voce di bilancio	-39 182 606 NLG».

6. Come emerge da tale relazione di sintesi, la Commissione contesta alle autorità olandesi due irregolarità, l'una relativa alla presenza di solfato-ammonio d'alluminio nei caseinati destinati all'alimentazione umana, l'altra relativa alla produzione di caseinati designati con il termine «EMST» [5].

7. Tali irregolarità risultano nettamente distinte, sia perché diverse sono le disposizioni in base alle quali la Commissione ritiene di averle individuate, sia perché l'una attiene alla composizione di determinati caseinati, mentre l'altra concerne l'ammissibilità di un procedimento di fabbricazione. Occorre, dunque, distinguere le irregolarità nell'analisi della questione.

8. Esamenerò, anzitutto, le osservazioni presentate in ordine al problema della presenza di SAA in determinati caseinati commercializzati nella Comunità quali caseinati destinati al consumo umano.

9. Tale presenza, che il governo ricorrente non contesta affatto, non viene espressamente vietata dal regolamento n. 2921/90, né nei suoi vari articoli né negli allegati I e III relativi ai requisiti di composizione di caseine e caseinati che possono essere oggetto di aiuto.

10. La Commissione, nell'adottare la propria decisione, ha tuttavia ritenuto esistente tale divieto, che deriverebbe dall'impossibilità di versare aiuti per caseinati commercializzati come prodotti destinati all'alimentazione umana nel caso in cui questi non siano conformi ai requisiti stabiliti dalla direttiva 83/417. L'art. 2 della stessa prevede che:

«Gli Stati membri adottano tutte le disposizioni utili

5 — Il governo olandese ha precisato in udienza che EMST significa «Emulgator Stoff Kast» che potrebbe tradursi in «contenitore di polvere emulsionante».

— affinché i prodotti di cui agli allegati possano essere commercializzati soltanto se rispondono alle definizioni e alle norme della presente direttiva e dei suoi allegati e

— affinché i prodotti che non soddisfano i criteri stabiliti negli allegati siano denominati ed etichettati in modo da non indurre l'acquirente in errore sulla loro natura, qualità ed utilizzazione».

11. Il suo allegato II, al punto II, contiene le norme applicabili ai caseinati alimentari, che riguardano:

a) I fattori essenziali di composizione,

b) I contaminanti,

c) Le impurezze,

d) I coadiuvanti tecnologici di qualità alimentari,

e) Le caratteristiche.

12. Il SAA non compare fra i coadiuvanti tecnologici enumerati sub d), e questo, secondo la Commissione, escluderebbe la sua presenza fra i caseinati destinati all'alimentazione umana, indipendentemente dal fatto che tale presenza costituisca il risultato dell'utilizzazione del SAA nel processo di fabbricazione del caseinato o che questo risulti da un'aggiunta successiva.

13. Nel proprio ricorso il governo dei Paesi Bassi, sostenuto dal governo della Repubblica francese, contesta in via principale che la concessione dell'aiuto sia vincolata al rispetto delle norme stabilite dalla direttiva 83/417 e, in subordine, che la presenza di SAA nei caseinati impedisca la loro commercializzazione quali prodotti destinati all'alimentazione umana.

14. In via principale il governo olandese deduce due argomenti. In primo luogo, sostiene che il fondamento normativo e la ratio del regolamento n. 2921/90 sarebbero differenti rispetto alla direttiva 83/417.

15. Il regolamento n. 2921/90, considerato che gli aiuti che disciplina mirano alla stabilizzazione dei prezzi della produzione delle lattoproteine, costituisce un elemento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari ed è diretto alla realizzazione degli obiettivi della politica agricola comune.

16. La direttiva 83/417 esula dalla politica agricola comune; essa è stata adottata sulla base dell'art. 100 del Trattato CE (divenuto art. 94 CE) ed ha come obiettivo, mediante il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla caseina e caseinati, l'eliminazione degli ostacoli agli scambi.

17. Se, adottando tale direttiva, il legislatore comunitario avesse inteso realizzare un obiettivo relativo alla politica agricola comune, avrebbe dovuto assumere, quale fondamento normativo, l'art. 43 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 37 CE).

18. Orbene, non avendolo fatto, ciò impedirebbe alla direttiva 83/417 — secondo il governo olandese — di restringere la sfera di applicazione del regolamento n. 2921/90.

19. Nell'illustrare le proprie tesi, il governo ricorrente si richiama alla pratica adottata in materia di protezione degli animali durante il trasporto.

20. Al fine di subordinare la concessione delle restituzioni all'esportazione per i bovini alle norme stabilite dalla direttiva 91/628/CEE [6], il Consiglio ha modificato, con il regolamento (CE) n. 2634/97 [7], il regolamento di base dell'organizzazione comune dei mercati nel detto settore, consapevole del fatto che, come risulta dalla lettura del preambolo del regolamento n. 2364/97, in assenza di tale modifica, le disposizioni relative al benessere degli animali durante il trasporto di cui alla direttiva 91/628 non avrebbero potuto trovare applicazione quali requisiti relativi al versamento delle restituzioni all'esportazione.

21. Per quanto attiene al regolamento n. 2921/90 e all'aiuto per i caseinati, nel regolamento non vi è alcun riferimento alla direttiva 83/417.

22. In secondo luogo, il governo olandese rileva che nel 1997 la Commissione ha presentato una proposta di modifica del regolamento n. 2921/90, diretta ad armonizzare le disposizioni del regolamento con quelle della direttiva 83/417, in modo tale che la concessione dell'aiuto alla produzione di caseinati risultava espressamente subordinata al rispetto dei requisiti di commercializzazione fissati dalla direttiva 83/417.

23. Ad avviso del governo olandese, l'esistenza di tale proposta equivarrebbe ad un'ammissione della Commissione circa l'assenza della connessione necessaria fra il regolamento e la direttiva.

6 — Direttiva (CEE) del Consiglio 19 novembre 1991, relativa alla protezione degli animali durante il trasporto e recante modifica delle direttive 90/425/CEE e 91/496/CEE (GU 1991, L 340, pag. 17).

7 — Regolamento (CE) del Consiglio 18 dicembre 1997, n. 2634, che modifica il regolamento (CEE) n. 805/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU 1997, L 356, pag. 13).

24. Per convincersene sarebbe sufficiente far riferimento al preambolo di tale proposta, a termini del quale:

«l'esperienza ha dimostrato la sussistenza del rischio che caseine o caseinati ammissibili che beneficino di aiuto ma non rispettino le disposizioni della direttiva vengano comunque commercializzati nella Comunità per l'alimentazione umana; che, al fine di evitare tale rischio senza dover introdurre un sistema di controllo imponente e restrittivo, risulta opportuno adeguare i requisiti previsti nell'ambito del regime d'aiuto a quelli della direttiva [83/417]».

25. Tale proposta, non essendo stata accolta favorevolmente, veniva ritirata e sostituita con una proposta che andava in direzione opposta, escludendo cioè esplicitamente qualsivoglia connessione fra la concessione dell'aiuto ed il rispetto dei requisiti posti dalla direttiva 83/417.

26. Secondo il governo olandese, questa seconda proposta non potrebbe essere interpretata nel senso che essa rifletterebbe l'esistenza di una connessione fra il regolamento e la direttiva che dovrebbe essere eliminata. Nel 'considerando' di tale proposta, a tenore del quale:

«il controllo della destinazione dei prodotti che beneficiano dell'aiuto appesantirebbe inutilmente la procedura di versamento dell'aiuto; (...) di conseguenza, conviene separare espressamente la concessione dell'aiuto dal rispetto dei requisiti previsti dalle suddette direttive», la Commissione spiegava quali sarebbero state le conseguenze, a livello delle procedure di controllo, se, per la concessione dell'aiuto, «dovessero» essere soddisfatte le condizioni della direttiva e se, quindi, la destinazione dei caseinati dovesse essere verificata, in modo da escludere dal beneficio dell'aiuto i caseinati commercializzati destinati al consumo umano non rispondenti ai requisiti fissati dalla direttiva con riguardo alla loro composizione.

27. La Commissione contesta punto per punto tale argomento. A suo avviso, la differenza di fondamento normativo e di oggetto tra il regolamento n. 2921/90 e la direttiva 83/417 sarebbe totalmente irrilevante.

28. Il problema che si pone nella specie riguarda l'interpretazione che occorre dare al regolamento n. 2921/90. Orbene, secondo la Commissione, tale interpretazione dovrebbe tener conto di altre disposizioni del diritto comunitario che possano rivelarsi pertinenti. Ciò varrebbe manifestamente per la direttiva 83/417, poiché non sarebbe sostenibile un'interpretazione che conducesse ad un risultato assurdo, vale a dire alla concessione di un aiuto ai produttori al fine di aiutarli a fronteggiare la concorrenza di produttori di paesi terzi, che possono acquistare la materia prima ad un prezzo migliore, con riguardo a prodotti la cui commercializzazione sul mercato comunitario risulti vietata in virtù della direttiva 83/417.

29. Il diritto comunitario non potrebbe essere diviso in compartimenti nettamente separati, impermeabili l'uno rispetto all'altro, salvo espressa disposizione.

30. Ad avviso della Commissione, occorre affermare in linea di principio l'unità del diritto comunitario, ove ogni sua norma, salvo disposizione esplicitamente contraria, deve essere interpretata alla luce delle altre.

31. Il fatto che l'aiuto di specie si inserisca nell'ambito della realizzazione degli obiettivi della politica agricola comune non potrebbe condurre alla concessione di un aiuto per un prodotto per il quale una direttiva relativa alla politica di ravvicinamento delle legislazioni vieti la commercializzazione sul mercato comunitario.

32. Alla politica agricola comune non sarebbe stata riconosciuta alcuna prevalenza rispetto agli altri obiettivi del Trattato e dovrebbe essere dunque applicata tenendo conto di questi.

33. D'altronde, l'art. 38, n. 2, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 32, n. 2, CE) prevede esplicitamente che, salvo contrarie disposizioni degli articoli da 39 a 46 inclusi, le norme previste per l'instaurazione del mercato comune sono applicabili ai prodotti agricoli e nulla consentirebbe di ritenere che il regolamento n. 2921/90 debba essere considerato quale specifica modalità di deroga ad una disposizione generale relativa al funzionamento del mercato comune.

34. L'argomento che il governo olandese riferisce alle modifiche normative decise per subordinare il pagamento delle restituzioni all'esportazione dei bovini al rispetto delle regole relative alla protezione degli animali durante il loro trasporto sarebbe privo di qualsiasi valore, considerato che, in materia di trasporto intracomunitario, la direttiva 91/628 non presenterebbe alcuna connessione intrinseca con la concessione delle restituzioni, subordinate all'arrivo effettivo degli animali in un paese terzo, ragion per cui, se si fosse inteso imporre il rispetto di tali norme nel trasporto degli animali da esportare, sarebbe stato necessario modificare le disposizioni relative alla concessione delle restituzioni.

35. Altrettanto non si potrebbe affermare con riguardo al regolamento n. 2921/60 ed alla direttiva 83/417, tra i quali non potrebbe essere contestata l'esistenza di una connessione, dato che il primo concerne la concessione di un aiuto diretto a sostenere la posizione concorrenziale sul mercato di un prodotto di cui la seconda fissa i requisiti necessari ai fini della commercializzazione.

36. Quanto alle due proposte di modifica del regolamento n. 2921/90 che il governo olandese deduce a sostegno della propria tesi, la Commissione fa presente che la

prima non avrebbe inteso modificare il regolamento esistente, bensì solamente renderlo più chiaro, come risulta dal relativo 'considerando', e che la seconda confermerebbe l'obbligo di rispettare i requisiti della direttiva per poter beneficiare dell'aiuto previsto dal regolamento.

37. Da un lato, infatti, tale seconda proposta non sarebbe mai stata elaborata se la prima fosse stata presentata nella convinzione della necessità della sua adozione per poter stabilire un legame tra il regolamento e la direttiva e, dall'altro, nel preambolo viene richiamata la circostanza secondo cui i caseinati devono «inoltre rispettare i requisiti delle direttive relative ai prodotti alimentari e che per ragioni di controllo, risulta opportuno dissociare esplicitamente la concessione dell'aiuto dal rispetto dei requisiti previsti dalle suddette direttive».

38. La Commissione rileva, inoltre, che il governo olandese, da parte sua, affermando che la concessione dell'aiuto sulla base del regolamento n. 2921/90 non sarebbe subordinata al rispetto dei requisiti di cui alla direttiva 83/417, avrebbe omesso di assumere alcuna posizione esplicita in merito.

39. Occorre chiedersi quale sia il valore dei diversi argomenti dedotti.

Giudizio

Quanto alla violazione del regolamento n. 2921/90

40. Va rilevato, in limine, che la Commissione, nel menzionare la necessaria unitarietà del diritto comunitario, sembra dedurre un argomento di un certo peso. Nell'ordinamento giuridico comunitario non più che altrove, non è auspicabile che la mano sinistra ignori ciò che fa la mano destra, e la Commissione correttamente ricorda che, a termini dell'art. 38, n. 2, del Trattato «salvo contrarie disposizioni degli articoli da 33 a 38 inclusi, le norme previste per l'instaurazione del mercato comune sono applicabili ai prodotti agricoli».

41. Ma da questo ad affermare, come fa la Commissione, che la circostanza che il regolamento e la direttiva siano stati adottati su fondamenti normativi — vale a dire l'art. 43 del Trattato per l'uno, l'art. 100 del Trattato per l'altro — sarebbe irrilevante, intercorre necessario un passo che, da parte mia, esito nella specie a compiere.

42. Infatti, come ricorda il governo ricorrente, la Corte ha affermato, in due sentenze del 23 febbraio 1988 [8], che «l'art. 43 del Trattato costituisce il fondamento giu-

8 — Sentenze 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. 855, punto 14), e causa 131/86, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. 905, punto 19).

ridico appropriato di qualsiasi normativa attinente alla produzione ed alla messa in commercio dei prodotti agricoli elencati all'allegato II del Trattato, che contribuisca alla realizzazione di uno o più degli obiettivi della politica agricola comune sanciti dall'art. 39 del Trattato. Normative di questo tipo possono implicare l'armonizzazione delle disposizioni nazionali in materia senza che sia necessario ricorrere all'art. 100 del Trattato».

43. Orbene, la Commissione, pur non sostenendo che la direttiva possa aver modificato il regolamento, ci chiede di affermare che, ai fini dell'unitarietà del diritto comunitario, la direttiva imponga un a determinata interpretazione del regolamento, il che, in termini concreti, significa ammettere che la direttiva abbia aggiunto, ai requisiti già enunciati dal regolamento ai fini della concessione di un aiuto, un requisito ulteriore, indicato unicamente dalla direttiva.

44. Ci si chiede, peraltro, se aggiungere un requisito non significhi, in effetti, modificare il regolamento, in quanto implicherebbe il diniego dell'aiuto per caseinati che, attenendosi alle disposizioni del regolamento, avrebbero potuto beneficiarne.

45. Alla luce della menzionata giurisprudenza, ci sembra difficile ricondurre un simile effetto ad una direttiva fondata sull'art. 100 del Trattato, con riguardo ad un regolamento fondato sull'art. 43 del Trattato.

46. Certamente, se il regolamento avesse previsto aiuti per i caseinati destinati all'alimentazione umana, senza precisare in alcun modo ciò che veniva inteso in proposito, riteniamo che non sarebbe stato illegittimo ricercare la definizione di caseinati altrove che non in una disposizione fondata sull'art. 43 del Trattato, sulla scorta della considerazione che il diritto comunitario forma un insieme organizzato dal principio di unità.

47. Ma, come abbiamo appena visto, tale ipotesi non ricorre nella specie. Il regolamento n. 2921/90 definisce in termini molto dettagliati, nei relativi allegati, i requisiti che devono essere soddisfatti affinché un prodotto abbia diritto, come caseinato, all'aiuto, ed ogni requisito ulteriore presupporrebbe una modifica del regolamento per mezzo di un atto avente lo stesso fondamento normativo.

48. Di conseguenza, ritengo che, ammesso che la presenza di SAA nei caseinati destinati all'alimentazione umana sia vietata dalla direttiva 83/417 — aspetto da chiarire in seguito quando esaminerò l'argomento dedotto in subordine dal governo olandese —, tale divieto non giustifichi il diniego dell'aiuto previsto dal regolamento n. 2921/90 per caseinati destinati all'alimentazione umana che, peraltro, soddisfino i requisiti richiesti dal regolamento medesimo.

49. Ma, anche ammesso che il regolamento n. 2921/90 debba essere interpretato, come sostenuto dalla Commissione, alla luce della direttiva 83/417, ciò non condurrebbe comunque, a mio avviso, a giustificare la decisione impugnata.

50. Infatti, da una lettura attenta della direttiva, ed in particolare degli articoli 2 e 3, risulta che le norme della direttiva stessa si applicano solo ai prodotti per i quali è prevista la denominazione «caseinati alimentari».

51. L'art. 2 così recita:

«Gli Stati membri adottano tutte le disposizioni utili

— affinché i prodotti di cui agli allegati possano essere commercializzati soltanto se rispondono alle definizioni e alle norme della presente direttiva e dei suoi allegati, e

— affinché i prodotti che non soddisfano ai criteri stabiliti negli allegati siano denominati ed etichettati in modo da non indurre l'acquirente in errore sulla loro natura, qualità ed utilizzazione».

52. L'art. 3 prevede che:

«Le denominazioni che figurano negli allegati sono riservate ai prodotti in essi definiti e devono essere utilizzate in commercio per designarli».

53. Il secondo trattino dell'art. 2 lascia aperta in modo evidente la possibilità di commercializzare dei prodotti appartenenti alla categoria caseinati ma che non possono aspirare alla denominazione di caseinati alimentari, sempreché la loro etichettatura non usurpi, né esplicitamente né implicitamente, tale denominazione.

54. Fra tali prodotti potrebbero figurarvi quelli rispondenti ai requisiti stabiliti dal regolamento n. 2921/90 e beneficiari, a tal titolo, di un aiuto, ma non rispondenti alle norme previste dalla direttiva, a causa dell'aggiunta di un prodotto vietato dalla direttiva stessa per i prodotti commercializzati come caseinati alimentari.

55. Nella direttiva 83/417 sarebbe infatti vano ricercare un divieto generale ed assoluto di commercializzazione dei caseinati destinati all'industria alimentare che non possano aspirare alla denominazione di caseinati alimentari. La questione se tali caseinati possano essere lecitamente utilizzati dall'industria alimentare deve essere risolta alla luce delle regole applicabili ai

diversi prodotti di tale industria. Il governo francese, d'altronde, sottolinea a questo proposito che, come ammesso dalla stessa Commissione, caseinati commercializzati con la denominazione «proteine lattiere ad alta viscosità» contenenti SAA possono, a tutt'oggi, essere utilizzati nell'industria alimentare.

56. Ammesso che occorra stabilire un legame fra il regolamento e la direttiva, non è pertanto chiaro come la concessione dell'aiuto potrebbe essere subordinata all'utilizzazione finale del caseinato. L'aiuto è dovuto per tutti i caseinati che soddisfino i requisiti del regolamento, ma spetta al produttore, al momento della loro messa in commercio, rispettare le regole di utilizzazione della denominazione «caseinato alimentare» stabilite dalla direttiva.

57. Vendere con la suddetta denominazione un caseinato contenente un prodotto di cui la direttiva non autorizza la presenza rappresenta, in modo evidente, un'infrazione del diritto comunitario, che ogni Stato membro è tenuto a reprimere. Ove tale repressione non venga garantita, la Commissione è ovviamente autorizzata, come giustamente sottolinea il governo francese, a chiedere alla Corte di dichiarare l'esistenza di un inadempimento. Ciò che, in compenso, essa non può fare, a mio avviso, è sanzionare l'usurpazione di una denominazione mediante il diniego di concessione dell'aiuto, atteso che l'aiuto non è riservato ai caseinati che possono aspirare alla denominazione di caseinati alimentari. Il regolamento definisce i prodotti oggetto di aiuto, la direttiva definisce i requisiti che alcuni di questi devono soddisfare per poter essere commercializzati con una certa denominazione, ed il fatto che un caseinato sia commercializzato con una denominazione impropria non incide sull'ammissibilità all'aiuto.

58. Resta da esaminare, brevemente, gli argomenti esposti in ordine ai due progetti di modifica del regolamento successivamente presentati dalla Commissione.

59. Ancorché appaia difficile trarre conclusioni definitive — quanto all'interpretazione corretta del regolamento n. 2921/90 — da testi legislativi che non hanno mai superato lo stadio di progetto dei servizi della Commissione e che sono stati presentati solo nel 1997, vale a dire successivamente al periodo oggetto della decisione controversa della Commissione, ritengo che la lettura dei progetti medesimi, e principalmente dei loro 'considerando', dia piuttosto ragione al governo olandese. Va rammentato che, nel 'considerando' del primo progetto, datato 3 ottobre 1997, la Commissione rileva che «l'esperienza ha dimostrato la sussistenza del rischio che caseine o caseinati beneficiari di un aiuto ma non rispondenti alle disposizioni della direttiva vengano comunque commercializzati nella Comunità per l'alimentazione umana; per evitare tale rischio senza dover introdurre un sistema di controllo imponente e restrittivo, appare opportuno adattare i requisiti previsti nell'ambito del regime degli aiuti a quelli della direttiva».

60. Da tale preambolo risulta anzitutto che la Commissione ritiene che i caseinati che non soddisfino le condizioni della direttiva, e che pertanto non dovrebbero essere commercializzati nella Comunità con la denominazione «caseinati alimentari», non dovrebbero nemmeno beneficiare di un aiuto. Certamente, ciò conferma la tesi della Commissione, ma non prova l'esistenza di una connessione fra il regolamento e la direttiva. Inoltre, il seguito del 'considerando' evidenzia come agli occhi della stessa Commissione l'esistenza di tale connessione non sia certa e che appaia pertanto quantomeno opportuno acclararla. La Commissione ammette dunque implicitamente che una disposizione da cui derivi l'effetto di delimitare la sfera di applicazione di un regime di aiuti, deve normalmente collocarsi nella normativa stessa istitutiva di tale regime.

61. Il menzionato progetto, qualora fosse stato adottato, avrebbe inoltre introdotto una modifica fondamentale, poiché, indipendentemente dalla loro ulteriore destinazione, esportazione, alimentazione animale, alimentazione umana o altro, tutti i caseinati avrebbero dovuto soddisfare i requisiti fissati dalla direttiva 83/417 per i soli caseinati che aspirino alla denominazione di caseinati alimentari. La Commissione ha infatti proposto di inserire all'allegato III del regolamento il seguente periodo: «i caseinati devono rispettare le norme di cui all'allegato II della direttiva 83/417/CEE».

62. Ad ogni modo, questo primo progetto non stabilisce affatto che la commercializzazione per l'alimentazione umana, all'interno della Comunità, di caseinati che beneficino di un aiuto ma che non rispettino le norme della direttiva debba essere considerata quale violazione del regolamento n. 2921/90.

63. Meno di due mesi dopo, vale a dire il 24 novembre 1997, i servizi della Commissione hanno sottoposto all'attenzione degli esperti nazionali un progetto di regolamento anch'esso diretto a modificare il regolamento n. 2921/90, ma in direzione contraria rispetto al primo progetto.

64. Il primo 'considerando' di tale progetto così recita:

«considerando che l'art. 1, n. 1 del regolamento (CEE) n. 2921/90 (...) stabilisce i requisiti che le caseine ed i caseinati devono rispettare per poter beneficiare di un aiuto comunitario; che le caseine ed i caseinati venduti nel mercato comunitario e destinati all'alimentazione umana devono, *inoltre*,[9] soddisfare i requisiti previsti per i prodotti alimentari».

65. Tale disposizione non fa che confermare che devono essere rispettati due ordini

9 — Il corsivo è mio.

di requisiti, ma non stabilisce che l'aiuto possa essere concesso solo ai caseinati destinati all'alimentazione umana che soddisfino i requisiti delle direttive. Nei due ultimi 'considerando' si afferma, invece, «che gli Stati membri sono tenuti a garantire il rispetto delle disposizioni delle direttive *con i mezzi idonei* [10]». Ciò conferma la tesi del governo francese, già esposta in precedenza ed approvata.

66. Il secondo 'considerando' così prosegue «il controllo della destinazione dei prodotti che beneficiano dell'aiuto appesantirebbe inutilmente la procedura di versamento dell'aiuto; (...), di conseguenza, separare *espressamente* [11] la concessione dell'aiuto dal rispetto dei requisiti stabiliti dalle suddette direttive».

67. In altri termini, tale distinzione era già implicita, ma l'importante ora è renderla esplicita.

68. Di conseguenza, i servizi della Commissione propongono di aggiungere il comma seguente all'art. 1, n. 1, del regolamento:

«Nell'ambito del presente regolamento, il rispetto dei requisiti previsti dalle direttive relative ai prodotti alimentari che si applicano alle caseine ed ai caseinati non costituiscono un requisito per la concessione dell'aiuto».

69. Tradotto in parole povere, tale disposizione va così intesa: Se qualcuno avesse potuto ritenere che l'aiuto previsto dal presente regolamento potesse essere concesso solo a caseine e caseinati rispondenti ai requisiti stabiliti dalle direttive relative alle prodotti alimentari, sappia, con la presente, che le cose non stanno così! Ovvero, in altri termini: non esiste e non è mai esistito alcun legame fra il regolamento n. 2921/90 e la direttiva 83/417.

70. Nonostante si sia così giunti alla conclusione che la decisione impugnata è illegittima nella parte in cui dispone, per effetto del preteso versamento irregolare di aiuti per caseinati contenenti del SAA, la detrazione di NLG 32 182 606 dalle somme dovute ai Paesi Bassi, occorre comunque, per completezza, analizzare l'argomento dedotto in subordine dal governo ricorrente, secondo cui la direttiva 83/417 non vieterebbe la presenza di SAA nei caseinati alimentari.

Quanto al divieto di utilizzo del SAA

71. Secondo il governo olandese, l'allegato II della direttiva 83/417 non enumera tutte

10 — Il corsivo è mio.
11 — Il corsivo è mio.

le sostanze che possono essere presenti in un caseinato commercializzato nella Comunità per l'alimentazione umana, ma fissa delle norme solo per quelle sostanze che caratterizzano i caseinati.

72. Orbene, dato che il SAA non svolge alcun ruolo nella produzione dei caseinati, non può essere qualificato come coadiuvante tecnologico. Quanto al caseinato, dovrebbe essere qualificato come additivo.

73. È pur vero che l'etichettatura utilizzata dall'impresa che, a suo dire, percepisce degli aiuti, erroneamente indica «edible casëinate with processing aid aluminium sulphate», ma si tratterebbe solo di indicare che il SAA è un coadiuvante tecnologico per l'utilizzo del caseinato da parte dell'acquirente.

74. Infatti, la presenza del SAA nel caseinato conferisce al medesimo proprietà tecniche che si rivelano utili nell'ambito del processo di produzione di determinati prodotti alimentari. Un'aggiunta di SAA una volta completato il ciclo di produzione del caseinato non sarebbe altrettanto utile, poiché non sarebbe possibile ottenere un buon livello di omogeneità del prodotto.

75. Il governo olandese rileva infine che, negli esercizi di cui è causa, il caseinato addizionato di SAA era autorizzato come additivo ai prodotti alimentari ai sensi dell'art. 9 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1974, n. 329, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti gli emulsionanti, gli stabilizzanti, gli addensanti e i gelificanti che possono essere impiegati nei prodotti alimentari [12].

76. La Commissione sostiene un punto di vista del tutto opposto. A suo parere, l'elenco della sostanze autorizzate nel caseinato dall'allegato II della direttiva 83/417 sarebbe esaustiva. Un caseinato che contenga una sostanza che non figuri in tale elenco, qualsiasi ne sia la funzione, non sarebbe conforme ai requisiti della direttiva. La Commissione rammenta di aver previsto, nel 1989, su richiesta degli industriali francesi, di autorizzare l'uso di derivati dell'alluminio e, in particolare, del solfato d'alluminio, ma che, a seguito ad una riunione sul tema, alla quale peraltro aveva partecipato un rappresentante dell'industria olandese del settore, era stato deciso, a seguito della forte opposizione riscontrata, di rinunciare a tale proposta.

77. Quanto all'etichettatura, la Commissione ritiene che quella utilizzata nella specie non sarebbe in grado di rimediare al fatto che il caseinato contenente il SAA

12 — GU L 149, pag. 1.

non può usufruire della denominazione di caseinato alimentare e sottolinea come le relative disposizioni nulla dicono in ordine ad eventuali additivi.

78. Quanto alla direttiva 74/329, la Commissione dubita che l'art. 9 riguardi l'aggiunta di SAA. Ma soprattutto, non si dovrebbe dimenticare che le regole precise di composizione ed etichettatura dei caseinati stabilite dalla direttiva 83/417 sono state adottate a tutela della salute pubblica.

79. Si tratterebbe di evitare che i caseinati utilizzati nell'alimentazione umana possano rappresentare un rischio per la salute pubblica. Per tale motivo possono contenere solo sostanze la cui innocuità sia accertata, ed altrettanto non potrebbe dirsi per il SAA.

80. La Commissione si chiede, infine, se il SAA, nella misura in cui modifica il grado di acidità del prodotto, non svolga effettivamente alcun ruolo nella produzione di caseinati prodotti dall'impresa de qua, incidendo in tal modo sulle proprietà finali del prodotto, e sottolinea che tale interrogativo deriva dal fatto che la presenza di SAA non è necessariamente auspicabile per tutte le destinazioni dei caseinati prodotti dall'impresa medesima.

81. In ogni caso, sempre secondo la Commissione, nell'interpretare l'allegato II della direttiva 83/417, non ci si dovrebbe fermare ad una nozione restrittiva di coadiuvante tecnologico.

82. Infatti, all'epoca dell'elaborazione di tale direttiva, la distinzione fra coadiuvante tecnologico e additivo non era stata tracciata in modo chiaro, come dimostrato dal fatto che fra le sostanze autorizzate dall'allegato I della stessa direttiva come coadiuvanti tecnologici figurano sostanze che sono manifestamente degli additivi. La distinzione tra additivi e coadiuvanti tecnologici veniva introdotta solo con la direttiva del Consiglio del 21 dicembre 1988, 89/107/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti gli additivi autorizzati nei prodotti alimentari destinati al consumo umano [13]. Per additivo alimentare, ai sensi di tale direttiva, si intende «qualsiasi sostanza normalmente non consumata come alimento, in quanto tale, e non utilizzata come ingrediente tipico degli alimenti, indipendentemente dal fatto di avere un valore nutritivo, che aggiunta intenzionalmente ai prodotti alimentari per un fine tecnologico, nelle fasi di produzione, trasformazione, preparazione, trattamento, imballaggio, trasporto o immagazzinamento degli alimenti, si possa ragionevolmente presumere diventi, essa stessa o i suoi derivati, un componente di tali alimenti, direttamente o indirettamente». L'ausiliario di fabbricazione — o coadiuvante tecnologico — è definito come «sostanza che non viene

13 — GU L 40, pag. 27.

consumata come ingrediente alimentare in sé, che è volontariamente utilizzata nella trasformazione di materie prime, prodotti alimentari o loro ingredienti, per rispettare un determinato obiettivo tecnologico in fase di lavorazione o trasformazione e che può dar luogo alla presenza, non intenzionale ma tecnicamente inevitabile, di scarti di tale sostanza o di suoi derivati nel prodotto finito, a condizione che questi scarti non costituiscano un rischio per la salute e non abbiano effetti tecnologici sul prodotto finito».

83. Non è facile decidere fra tali opposte tesi. La tesi del governo olandese, secondo cui, in quanto additivo, il SAA non aveva alcuna ragione di figurare nell'elenco dei coadiuvanti tecnologici di qualità alimentare di cui alla lettera d), punto II, dell'allegato II, della direttiva 83/417, di modo che, in assenza di divieto d'utilizzo di tale sostanza nella legislazione comunitaria relativa agli additivi, la sua incorporazione fra i caseinati alimentari, ai sensi della direttiva 83/417, deve risultare ammessa, ci sembra abbastanza logica.

84. La tesi della Commissione non è comunque interamente da respingere.

85. Da un lato, se il SAA costituisse, in ogni caso, solo un additivo, si potrebbe essere tentati ad accogliere la tesi del governo olandese secondo cui, in quanto additivo, non potrebbe essere vietato nel caseinato in forza del punto II, sub d), dell'allegato II, che disciplina esclusivamente il ricorso a coadiuvanti tecnologici, sempre che, beninteso, tale nozione venga accolta in senso stretto. Dall'altro, se l'elenco del suddetto punto II, sub d) comprendesse, al tempo stesso, sia i coadiuvanti tecnologici sia prodotti che non possono essere che additivi, si dovrebbe ammettere, allineandosi alla tesi della Commissione, che il fatto che il SAA sia un additivo non implica che possa essere presente nel caseinato alimentare.

86. La realtà è peraltro meno netta. Lo stesso governo olandese, se da un lato qualifica il SAA contenuto nel caseinato come additivo, afferma anche che questo svolge una funzione di coadiuvante tecnologico nella fabbricazione di prodotti contenenti caseinato. La Commissione, dal canto suo, ha riconosciuto all'udienza che determinati prodotti, indicati nell'elenco di cui al punto II, sub d), e conosciuti come additivi, possono svolgere una funzione di coadiuvanti tecnologici in altri processi di produzione. Ciò contraddice parzialmente il ragionamento volto a dimostrare che il detto elenco dovrebbe essere considerato assolutamente esaustivo, poiché esso riunisce additivi riconosciuti come tali e coadiuvanti tecnologici.

87. A fronte di tale incertezza, il giurista che non abbia il privilegio di essere, allo stesso tempo, specialista dei processi di produzione dell'industria agro-alimentare è posto di fronte ad un dilemma complesso.

88. Occorre chiedersi se, non essendo vietato, il SAA debba essere considerato autorizzato, in considerazione della sua natura di additivo rispetto al caseinato, o se, invece, tale prodotto, vista la sua ambivalenza, debba essere vietato in quanto non contenuto nell'elenco dei coadiuvanti tecnologici autorizzati, intesi lato sensu.

89. Per risolvere la questione, ritengo corretto esaminare i requisiti stabiliti dalla direttiva in materia di etichettatura. Al riguardo va rilevato che, qualora la direttiva avesse autorizzato gli additivi senza che questi figurassero nell'elenco di cui all'allegato II relativo ai coadiuvanti tecnologici, la direttiva avrebbe di certo richiesto, nelle disposizioni relative all'etichettatura, che la menzione della loro presenza.

90. Orbene, come rilevato dalla Commissione, l'art. 4 non stabilisce nessun adempimento di questo tipo per i prodotti che rivendicano la denominazione di caseinati alimentari.

91. Tuttavia, resta il fatto che l'art. 4 fissa le regole di etichettatura per i caseinati solo «fatta salva la direttiva 79/112/CEE e fatte salve le disposizioni che saranno adottate [14] dalla Comunità in materia di etichettatura dei prodotti alimentari non destinati al consumatore finale».

92. Ritengo, peraltro, che l'assenza nella direttiva di obblighi in materia di menzione nell'etichettatura degli additivi incorporati nel caseinato, possa ragionevolmente interpretarsi nel senso dell'esclusione di qualsiasi sostanza non elencata all'allegato II.

93. Infine, ultimo, ritengo inoltre che tale impostazione trovi conferma nei dibattiti svoltisi nel 1989 in ordine alla possibilità di aggiungere i solfati d'alluminio alla lista delle sostanze di cui fosse autorizzato l'utilizzo nella produzione di caseinati (v. *supra* paragrafo 76). Risulta, infatti, da un documento prodotto dalla Commissione che, fatta eccezione per le imprese francesi del settore interessato, le imprese degli altri Stati membri nonché gli stessi Stati membri si opposero a tale proposta. Dalle posizioni così espresse emerge che, secondo il parere generale, l'utilizzo di tale sostanza non fosse consentito dalla versione esistente dell'allegato II della direttiva 83/417, rimasta inalterata dalla sua adozione.

14 — Il corsivo è mio.

94. Si giunge quindi alla conclusione che, quanto alla tesi dedotta in subordine, il governo ricorrente ha torto, vale a dire che la denominazione «caseinato alimentare», disciplinata dalla direttiva 83/417, non può essere rivendicata dai caseinati contenenti il SAA.

95. Ma, come già precisato in precedenza, ritengo che la tesi dedotta in via principale dallo stesso governo meriti di essere accolta e che, conseguentemente, la presenza di SAA in un caseinato utilizzato, successivamente alla messa in commercio ad opera dell'impresa produttrice, per l'alimentazione umana non determini l'illegittimità della concessione, per il caseinato medesimo, dell'aiuto previsto dal regolamento n. 2921/90.

Quanto all'aiuto concesso per l'EMST

96. Giungiamo quindi, per quanto attiene alle somme dovute dal FEOAG al Regno dei Paesi Bassi, alla seconda rettifica operata dalla Commissione, quella relativa al prodotto denominato EMST. Esso viene prodotto, secondo quanto dichiarato dallo stesso governo olandese, dagli scarti dei prodotti semifiniti ottenuti nel processo di fabbricazione dei caseinati. Tali scarti vengono raccolti e sottoposti, una volta raggiunto un certo quantitativo, ad una trasformazione finale in caseinati prima di essere insaccati. La raccolta ha luogo a distanza di alcuni giorni o di una settimana.

97. La Commissione fonda il diniego di riconoscimento della somma sul rilievo che l'EMST non costituirebbe un prodotto rispondente ai requisiti di cui all'art. 1 del regolamento n. 2921/90 e, più precisamente, quelli stabiliti dai nn. 1 e 3 del suddetto articolo, che stabiliscono, rispettivamente:

«1. L'aiuto è concesso ai produttori di caseina e di caseinati soltanto se tali prodotti:

— sono stati fabbricati utilizzando latte scremato o caseina grezza ricavata da latte prodotto nella Comunità;

— rispondono ai requisiti di composizione di cui agli allegati I, II o III;

— sono imballati conformemente al disposto dell'articolo 3.

(...)

3. Ai fini del presente regolamento la partita di fabbricazione deve essere composta da prodotti identici e fabbricati lo stesso giorno. Tuttavia, qualora la produzione totale di caseina e di caseinati dello stabilimento di cui trattasi non abbia superato 1000 t nell'anno civile pendente, la partita di fabbricazione può essere composta da prodotti fabbricati durante la stessa settimana».

98. Si tratterebbe, in effetti, di prodotti fabbricati partendo dai caseinati e presentati in partite non corrispondenti alla produzione di un solo giorno. Il governo olandese contesta tale analisi, rilevando, da un lato, che l'EMST viene fabbricato da scarti di prodotti semifiniti che, per definitionem, non costituiscono ancora caseinati al momento della raccolta, considerato che questa interviene prima della conclusione del processo di essiccazione, e, d'altra parte, che con il termine «fabbricati» di cui al n. 3 dell'art. 1 del regolamento occorrerebbe intendere «preparati» e che l'EMST non presenterebbe alcun problema dal punto di vista dei requisiti stabiliti da tale disposizione, poiché le partite di prodotti EMST utilizzano solo dei caseinati il cui processo di fabbricazione, che termina con l'essiccazione, è stato completato lo stesso giorno. Il governo olandese si riferisce anche alla corrispondenza intercorsa con la Commissione, da cui risulterebbe che quest'ultima, debitamente informata del metodo di produzione dell'EMST, non avrebbe avuto nulla da obiettare quanto alla ammissibilità per tale prodotto dell'aiuto previsto dal regolamento.

99. A tale argomento, la Commissione replica rilevando, anzitutto, che è inesatto ritenere che scarti recuperati costituiscano solo un prodotto semifinito il quale, non avendo completato il ciclo di essiccazione, non sarebbe un caseinato. Si tratterebbe di vero e proprio caseinato, perduto nel corso dell'ultima fase del processo di fabbricazione, reintrodotto nel processo di fabbricazione, non solo per essere essiccato al grado voluto, poiché quanto recuperato contiene delle impurità che richiedono un effettivo nuovo trattamento. Sulla base di tale analisi del processo di fabbricazione dell'EMST la Commissione contesta inoltre che una partita di EMST venga prodotta nel corso di una stessa giornata. A suo avviso, ci si troverebbe di fronte a partite composte da prodotti fabbricati in date diverse, riuniti per essere trasformati in prodotti ammissibili, dal punto di vista qualitativo, al beneficio dell'aiuto, cosa vietata dall'art. 1, n. 3, del regolamento n. 2921/90.

100. Tale modus procedendi sarebbe inammissibile, in quanto si presterebbe a manovre speculative, dato che le partite potrebbero essere preparate nel momento in cui l'importo dell'aiuto è più elevato. Quanto all'assenza di obiezioni da parte propria nel momento in cui il governo olandese poneva quesiti in ordine all'interpretazione dei requisiti di ammissibilità all'aiuto previsti dal regolamento, la Commissione contesta formalmente che le proprie risposte a quesiti ambigui possano, in buona fede, essere interpretate nel senso di esprimere una qualsiasi approvazione dei metodi di produzione dell'EMST.

101. Nel controricorso la Commissione sottolinea parimenti che l'esistenza di scarti, e dunque di perdite, durante il processo di fabbricazione è stato considerato nel calcolo dell'importo dell'aiuto. Nella controreplica, essa fornisce precisazioni in merito, in risposta al governo olandese che contestava tale argomento. Essa chiarisce anche che il tasso di perdita considerato è del 5%, il che sarebbe molto generoso, considerato il fatto che, nelle installazioni moderne, come quelle dell'impresa olandese de qua, la percentuale reale sarebbe di molto inferiore, poiché non supererebbe il 2%.

102. L'esposizione della Commissione mi sembra globalmente convincente, senza dover entrare nel merito del significato esatto del termine «fabbricati» o sulla portata da attribuire alla corrispondenza intercorsa a proposito dell'EMST, nella quale il governo olandese intende spingerci.

103. Almeno due elementi confortano la mia convinzione. Da un lato, non posso seguire il governo ricorrente quando afferma che gli scarti riutilizzati per fabbricare l'EMST non sarebbero caseinati, poiché mi sembra che, così facendo, esso giochi con le parole. Certamente, tali scarti non sono caseinati che presentano le caratteristiche richieste per la concessione dell'aiuto. Ma, l'art. 1, n. 1, là dove vieta la produzione di caseinati che possono beneficiare dell'aiuto previsto per i caseinati, non fa riferimento al caseinato che presenta già tutte le caratteristiche richieste per la concessione dell'aiuto, dato che non si riesce a comprendere quale sarebbe l'interesse di un'operazione consistente nell'assoggettare a nuova lavorazione un caseinato che può già beneficiare dell'aiuto. Ciò che la detta norma intende vietare è che un prodotto che, in quanto tale, possa essere considerato caseinato, indipendentemente dal rispetto dei criteri cui è subordinata la concessione dell'aiuto, venga utilizzato per produrre del caseinato per cui venga richiesto l'aiuto. Ed è proprio ciò che accade nel processo di fabbricazione dell'EMST. Gli scarti, al momento in cui interviene il recupero, costituiscono già caseinato, anche se questo, in quanto non sufficientemente essiccato, non corrisponde ancora alle norme di qualità previste dal regolamento.

104. D'altro canto, mi sembra inammissibile, considerato che le modalità di calcolo dell'importo dell'aiuto tengono conto delle perdite giustamente considerate inevitabili nel processo di fabbricazione, che un'impresa possa, non tanto ridurre le perdite al minimo, il che è suo diritto, ma — cosa ben diversa — recuperare la merce perduta per reintrodurla nel processo di fabbricazione, in modo tale da far sparire ogni perdita. Un simile metodo diretto ad ottenere il massimo profitto va al di là della semplice razionalizzazione del processo di fabbricazione. Esso contravviene alle regole poste dal regolamento.

105. In merito a tale questione ritengo, in conclusione che erroneamente il governo olandese contesti la decisione della Commissione di diniego di riconoscimento delle spese sostenute per concedere aiuti al prodotto EMST.

106. Avendo così ultimato l'analisi della legittimità della decisione della Commissione quanto al merito, vale a dire in ordine alla conformità con le regole relative alla concessione di un aiuto per il caseinato, si può passare all'esame delle censure dedotte dal governo olandese con riguardo alle modalità con cui tale decisione è stata adottata.

107. Tali critiche sono oggetto del secondo, terzo e quarto motivo.

Il secondo, il terzo ed il quarto motivo

Quanto alla violazione del regolamento n. 729/70 e di alcuni principi generali

108. Con il secondo motivo del governo olandese deduce la violazione dell'art. 5, n. 2, sub c), del regolamento n. 729/70, nel testo modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 22 maggio 1995, n. 1287, che modifica il regolamento (CEE) n. 729/70 relativo al finanziamento della politica agricola comune [15], nonché del principio di leale cooperazione, del principio di consultazione e dell'avvio di contatti preliminari.

109. Rilevo, anzitutto, allineandomi al governo olandese, che le modifiche apportate al regolamento n. 729/70 ad opera del regolamento n. 1287/95 si applicano, in forza delle disposizioni di cui all'art. 2, n. 1, secondo comma del medesimo, solo a decorrere dall'esercizio iniziato il 16 ottobre 1995 e non possono trovare pertanto applicazione nella procedura di liquidazione dei conti nell'ambito della quale è intervenuta la decisione impugnata. Mi limiterò, dunque, a porre a raffronto le modalità di adozione della decisione impu-

15 — GU L 125, pag. 1.

gnata con i tre principi cui il governo olandese si richiama, rilevando che il regolamento n.1287/95 non ha fatto altro che concretizzarli.

110. Va notato, in limine, che tali principi, non contestati dalla Commissione, si limitano a fornire linee guida di condotta che la Commissione e gli Stati membri devono adottare nel corso della procedura di liquidazione dei conti e che, prima di affermarne la violazione, occorre procedere ad un esame approfondito delle circostanze della specie.

111. Quanto alla leale collaborazione ed alla consultazione, il governo olandese contesta, in sostanza, alla Commissione di non aver modificato la propria posizione in seguito al deposito della relazione del comitato di conciliazione, che si sarebbe peraltro rivelato molto critico nei confronti della medesima, poiché si affermava che il ragionamento della Commissione non era per nulla chiaro, che la Commissione non aveva dimostrato che gli Stati membri fossero al corrente della sua interpretazione del regolamento n. 2921/90 e che, in relazione all'EMST, la posizione della Commissione appariva difficilmente comprensibile.

112. Il governo olandese arriva sino ad affermare che la Commissione non avrebbe mai seriamente preso in considerazione la suddetta relazione, non in misura maggiore, comunque, rispetto agli argomenti dedotti nella corrispondenza precedentemente intercorsa.

113. Nella controreplica la Commissione esprime stupore e indignazione per tale affermazione, cosa perfettamente comprensibile. Non si può infatti che concordare con la Commissione là dove afferma che non era minimamente tenuta a dar seguito alle osservazioni del comitato di conciliazione. Infatti, una cosa è prestarsi ad una conciliazione, vale a dire partecipare ad un procedimento destinato a ravvicinare i punti di vista ed a ricercare una soluzione amichevole cui tanto la Commissione quanto lo Stato membro possano aderire, altra cosa è abdicare al proprio potere decisionale. Non si può, pertanto, dedurre dal mantenimento della posizione iniziale della Commissione una condotta disinvolta nel procedimento di conciliazione.

114. Lo scambio di corrispondenza smentisce d'altronde le affermazioni del governo olandese. La Commissione ha tenuto conto tanto degli argomenti del governo olandese quanto della relazione del comitato di conciliazione, ma semplicemente non si è convinta che fosse opportuno modificare il proprio punto di vista.

115. Quanto all'avvio di contatti preliminari, il governo ricorrente sostiene che la Commissione non vi avrebbe provveduto, nel senso che essa non avrebbe comunicato chiaramente, prima o comunque durante

gli esercizi in oggetto, l'interpretazione del regolamento n. 2921/90 sulla quale si è fondata, nella decisione impugnata, per rigettare determinate spese.

116. La Commissione replica che il caso di specie non potrebbe essere inquadrato in tali termini e che, in ogni caso, sarebbe errato sostenere che essa si sia fondata su di una interpretazione del regolamento di cui il governo olandese fosse ignaro.

117. Quanto al SAA, risultava a suo avviso chiaro che, successivamente alla menzionata riunione del 1989, alla quale un rappresentante dell'impresa interessata aveva assistito, la Commissione interpretava la direttiva 83/417 nel senso di vietare la presenza del SAA nei caseinati alimentari. In relazione all'EMST, da una lettera inviata al governo olandese nel 1992 e concernente i rilevamenti operati nel corso di un'ispezione, risultava già che la nuova lavorazione di scarti di caseinato raccolti nel corso di più giorni costituiva una irregolarità ai sensi dell'art. 1 del regolamento n. 2921/90.

118. Quanto al SAA, la difesa della Commissione non risulta del tutto convincente, poiché lascia intatta la questione se il governo olandese potesse ignorare che i prodotti beneficiari di aiuto in virtù del regolamento n. 2921/90 dovevano rispettare — se destinati all'alimentazione umana — le prescrizioni della direttiva 83/417. Quanto all'EMST, essa è del tutto convincente.

119. Da un lato, infatti, l'irregolarità sanzionata dalla decisione impugnata è proprio quella rilevata nel 1992, senza tuttavia sanzionarla, in quanto l'impresa interessata all'epoca, che non era la DMV Campina, produceva meno di 1000 tonnellate all'anno e poteva, dunque, beneficiare della deroga prevista espressamente dall'art. 1, n. 3 del regolamento n. 2921/90.

120. D'altra parte, dallo scambio di corrispondenza che il governo ricorrente produce agli allegati XI, XII e XIII del proprio ricorso non può dedursi che la Commissione avrebbe approvato senza riserve il procedimento di produzione dell'EMST.

121. Certamente, le autorità olandesi hanno chiesto alla Commissione se fosse possibile assoggettare a nuova lavorazione i prodotti difettosi, nella misura in cui fosse stato ancora loro negato l'aiuto, ma non hanno esplicitamente sollevato la questione dell'ammissibilità del recupero degli scarti, inevitabili nel procedimento di fabbricazione, per reintrodurli nel procedimento stesso, ragion per cui difficilmente possono pretendere di interpretare la risposta della Commissione nel senso di un'approvazione

di tale pratica. Si noterà, d'altronde, che nelle proprie risposte la Commissione ha sempre insistito sulla necessità di rispettare rigorosamente i requisiti posti dal regolamento, segnatamente quanto alla composizione delle partite per cui si chieda l'aiuto.

Quanto al motivo relativo al principio della certezza del diritto

122. Quanto al motivo relativo alla certezza del diritto, alla luce di quanto sin qui esposto, passerò rapidamente all'esame delle implicazioni riguardanti il SAA e della connessione tra la direttiva ed il regolamento, ricordando semplicemente che non solo non si può pretendere che l'interpretazione sostenuta dalla Commissione fosse la più evidente — a mio avviso oltretutto inesatta — ma anche che le due proposte di modifica in senso inverso al regolamento che la Commissione ha in seguito presentato e poi ritirato non hanno fatto nulla per chiarire la situazione.

123. Quanto all'EMST, ritengo che, contrariamente a quanto affermato dal governo olandese, la posizione della Commissione non sia mai cambiata e non sia quindi possibile riscontrare nel suo comportamento qualsivoglia violazione del principio della certezza del diritto. Il regolamento n. 2921/90, come ritengo di aver illustrato supra, è chiaro e la Commissione, considerati i quesiti cui ha risposto, non ha mai fornito nella corrispondenza intercorsa con il governo olandese alcuna assicurazione quanto al diritto all'aiuto per tale tipo di prodotto.

124. La Commissione, segnatamente, non ha mai revocato gli accertamenti di irregolarità compiuti nel 1992 e, se da tali accertamento non era scaturito il diniego di concessione, lo si deve, ricordo, unicamente allo scarso tonnellaggio di produzione dell'impresa sottoposto ad ispezione che, come chiarito nella controreplica, permetteva all'epoca a quest'ultima di beneficiare di una deroga.

Quanto alla violazione dell'obbligo di motivazione

125. Quanto al motivo dedotto dal difetto di motivazione, ricordo anzitutto la sentenza del 22 aprile 1999 [16], che non fa che confermare una giurisprudenza costante, secondo cui:

«82 Nel particolare contesto dell'elaborazione delle decisioni relative alla liquidazione dei conti, la motivazione della decisione deve essere considerata sufficiente qualora lo Stato destinatario

16 — Sentenza 22 aprile 1999, causa C-28/94, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-1973).

sia stato strettamente associato al procedimento di elaborazione di tale decisione e conoscesse i motivi per i quali la Commissione riteneva di non dover imputare al FEAOG l'importo controverso (v. sentenza 1° ottobre 1998, causa C-27/94, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-5581, punto 36).

83 Nella specie, oltre alle indicazioni contenute nella relazione di sintesi, è pacifico che il governo olandese sia stato associato al procedimento di elaborazione della decisione impugnata e che conoscesse, quindi, i motivi per i quali la Commissione riteneva di non dover imputare al FEAOG l'importo contestato. Infatti, il governo olandese stesso riconosce che ha avuto luogo ampio scambio di corrispondenza con la Commissione tra il 1989 e il 1993».

126. La decisione impugnata soddisfa i requisiti di cui all'art. 190 del Trattato, come precisato nella sentenza. Le autorità olandesi, infatti, sono state strettamente associate al procedimento di elaborazione della decisione controversa. Le ragioni per cui essa è stata adottata sono state chiarite tanto nelle lettere loro indirizzate da parte della Commissione quanto nella relazione di sintesi, e sono state esposte al governo olandese nel corso del procedimento di conciliazione. Allo stesso modo, la Commissione ha comunicato i dati su cui si è basata per calcolare l'importo della rettifica compiuta, vale a dire le cifre trasmesse dalle autorità olandesi e dall'impresa DMV Campina per gli esercizi dal 1993 al 1995 e, in assenza di comunicazioni, una stima della produzione di EMST per l'esercizio 1992.

127. Certo, tali rilievi non hanno convinto le autorità olandesi, e non mi hanno convinto per quanto riguarda i caseinati contenenti il SAA, ma ciò non ha niente a che vedere con l'esistenza di una motivazione, la quale, nel caso di specie, è incontestabile se, come è legittimo fare, si collochi la decisione nel contesto della sua adozione. Quest'ultimo motivo deve essere dunque, a mio avviso, respinto.

128. Sintetizzando le diverse conclusioni cui sono pervenuto in ordine ai singoli motivi dedotti dal governo olandese, ritengo che l'annullamento della decisione impugnata sia giustificata solo nella parte in cui respinge, per un importo di NLG 32 746 529, le spese corrispondenti all'aiuto concesso per i caseinati contenenti il SAA.

129. Questo mi induce, quanto alle spese, a ritenere che, considerato che ciascuna delle parti risulta parzialmente soccombente, appare opportuno disporre la compensazione delle spese tra la Commissione e i Paesi Bassi e che la Repubblica francese, interveniente, sopporti le proprie spese.

Conclusione

130. Di conseguenza, suggerisco alla Corte di dichiarare che:

— la decisione della Commissione del 3 febbraio 1999, notificata in data 12 febbraio 1999, relativa alla liquidazione dei conti a titolo delle spese finanziate dal Fondo europeo agricolo d'orientamento e di garanzia, sezione «Garanzia», per l'esercizio 1995, è annullata nella parte in cui, relativamente ai caseinati contenenti SAA, esclude dal finanziamento delle spese dichiarate dai Paesi Bassi, a titolo di aiuto alla produzione di latte scremato trasformato in caseina e caseinati, l'importo di NLG 32 746 529;

— quanto al resto, il ricorso è respinto;

— il Regno dei Paesi Bassi, la Commissione e la Repubblica francese sopporteranno ciascuno le proprie spese.