

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

G. FEDERICO MANCINI

dell'11 dicembre 1986

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

1. Nel quadro di una causa che oppone la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), cioè l'ente tedesco di intervento sui mercati agricoli, alla società Raiffeisen Hauptgenossenschaft eG (Raiffeisen), il Bundesverwaltungsgericht vi chiede di interpretare e di pronunciarsi sulla validità dell'articolo 6, n. 1, quinto trattino, regolamento della Commissione 11 luglio 1977, n. 1570/77, relativo alla maggiorazione e alle detrazioni applicabili all'intervento nel settore dei cereali (GU L 174, pag. 18). Secondo questo disposto, gli organismi nazionali « possono, all'atto dell'intervento, applicare una maggiorazione speciale di 3,11 unità di conto [a] tonnellata per la segala nelle regioni (...) [in cui] detto cereale è regolarmente venduto » a fini di panificazione. Il beneficio è tuttavia soggetto a una condizione: la qualità della segala dev'essere « particolarmente buona » e ciò implica che « le unità di amilogrammi, basate sulla macinazione integrale, germi compresi, e ad una temperatura di inamidatura di almeno 63°, non siano inferiori a 200 ».

Questa formula può apparire oscura. In realtà, per comprenderne la portata basta tener presente che: a) il requisito a cui essa si riferisce riguarda l'idoneità alla cottura della farina prodotta con segala da pane; b) detta idoneità dipende dall'attitudine che ha la pasta a inamidarsi o gelatinizzarsi; c) il li-

vello di inamidatura, che si misura in amilogrammi, risulta dal rapporto fra temperatura e viscosità della pasta. L'esame dell'inamidatura è effettuato col metodo Brabender. Nel recipiente di un amilografo si riscalda una sospensione di farina aumentando la temperatura in modo costante. Per effetto di tale aumento, i granuli di amido si gonfiano e la pasta diviene più viscosa; oltre un certo grado di temperatura, l'ulteriore rigonfiamento dei granuli fa sì che essi scoppino e si svuotino provocando la riduzione della viscosità. Lo stato di quest'ultima è rappresentato da una curva scomponibile in quattro tratti, i primi due ascendenti e gli altri discendenti: il valore limite di 200 unità di amilogrammi viene raggiunto nel primo tratto, superato nel secondo e nel terzo, nuovamente toccato nell'ultimo.

2. I fatti. Tra l'agosto del 1978 e il gennaio del 1979 la BALM ritirò da Raiffeisen, a titolo d'intervento, oltre 29 000 tonnellate di segala da pane raccolta nel 1978. Per esse l'impresa chiese più volte che le fosse corrisposta la maggiorazione del prezzo di cui al regolamento n. 1570/77; ma l'ente respinse le sue domande affermando che la segala presa in consegna non soddisfaceva i requisiti dell'articolo 6, n. 1, quinto trattino. In effetti, nella curva risultante dalle analisi a cui essa era stata sottoposta il valore massimo di amilogrammi, pari a circa 360 unità, era raggiunto già a 60°, mentre alla temperatura prevista dalla norma (63°), la stessa curva, ormai decrescente, indicava un tenore di 280 unità.

Raiffeisen si rivolse allora al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno contestando l'importanza attribuita dalla BALM all'andamento della curva e chiedendo l'annullamento delle sue decisioni. Il ricorso fu peraltro rigettato con sentenza 24 settembre 1981. Parve infatti al tribunale che a una temperatura di almeno 63° le 200 unità di amilogrammi dovessero essere raggiunte per la prima volta — e, di conseguenza, la coordinata prescritta (63° = 200 unità) dovesse situarsi — nel tratto ascendente della curva.

Contro tale pronuncia Raiffeisen interpose appello davanti al Verwaltungsgerichtshof dell'Assia. La Corte le dette ragione e condannò la BALM a corrisponderle la maggiorazione richiesta. L'articolo 6, n. 1, quinto trattino — essa statuì — non dice in modo esplicito che la combinazione di 200 unità e 63°, al cui rilevamento è subordinato il beneficio, debba realizzarsi nel primo tratto della curva; la condizione voluta dalla norma può quindi ritenersi soddisfatta anche se quei valori si riscontrino congiunti nel tratto discendente.

A ricorrere fu questa volta la BALM. Dinanzi al Bundesverwaltungsgericht, l'ente sostenne che il disposto controverso è suscettibile di una sola interpretazione razionale: quella per cui il tenore di unità di amilogrammi va rilevato nel vertice della curva e la temperatura va indicata nel punto della più alta viscosità. Il motivo del requisito così posto è semplice: nel tratto discendente della curva l'idoneità della farina alla cottura diminuisce. Una segala rispetto a cui le 200 unità di amilogrammi sono già superate quando si tocca la soglia dei 63° è dunque priva delle qualità richieste per la concessione del beneficio.

Il Bundesverwaltungsgericht è una giurisdizione di ultima istanza. Conformemente al-

l'articolo 177, terzo comma, trattato CEE, esso decise pertanto di sospendere il procedimento e di rivolgersi i seguenti quesiti pregiudiziali:

« 1) Se il concetto di "temperatura di inamidatura" (articolo 6, n. 1, quinto trattino, regolamento n. 1570/77 nella versione originaria, cioè precedente la modifica apportatagli dall'articolo 1, n. 4, regolamento della Commissione 26 luglio 1984, n. 2160/84, GU L 197 del 27 luglio 1984, pag. 21) debba esser interpretato nel senso che:

a) tutte le temperature attraversate nel corso del procedimento di gelatinizzazione sono « temperature di inamidatura » o

b) « temperatura di inamidatura » è solo quella che si raggiunge nel punto massimo di viscosità.

2) In caso di risposta affermativa al quesito sub 1. a), se l'intera disposizione dell'articolo 6, n. 1, quinto trattino vada interpretata nel senso che:

a) la coordinata della temperatura di almeno 63° e del valore di amilogrammi non inferiore a 200 unità dev'essere raggiunta già nel tratto crescente della curva degli amilogrammi o

b) è sufficiente che, a una temperatura di almeno 63°, la curva degli amilogrammi non sia inferiore, nel suo tratto decrescente, a 200 unità.

3) In caso di risposta affermativa ai quesiti sub 1. b) o sub 2. a), se il diritto comunitario contenga un principio generale d'eguaglianza — corrispondente a quello sancito dall'articolo 3, comma 1°, del Grundgesetz — che obblighi il Consiglio e la Commissione, quando disciplinano determinate fattispecie mediante regolamento, a trattare nello stesso modo le fattispecie eguali (cioè equivalenti) e perciò a collegarvi gli stessi effetti giuridici.

4) In caso di risposta affermativa al quesito sub 3, se il disposto dell'articolo 6, n. 1, quinto trattino sia illegittimo per violazione del principio d'eguaglianza in quanto, come sostiene la ricorrente:

a) la segala da pane contemplata da tale disposto — il cui tenore di amilogrammi a una temperatura di almeno 63° non è inferiore a 200 unità nel tratto crescente della curva degli amilogrammi — e

b) la segala da pane oggetto della controversia — il cui tenore di amilogrammi raggiunge in taluni casi:

— le 610 o 470 unità, a una temperatura di 61° nel tratto crescente della curva degli amilogrammi e successivamente

— 560 o 390 unità, a una temperatura di 63° nel tratto decre-

scende della curva — sono della stessa qualità e come tali hanno titolo alla stessa maggiorazione.

3. Cominciamo col primo quesito. Ricordo che a favore dell'interpretazione sub a) (il concetto di « temperatura di inamidatura » abbraccia tutte le temperature misurate nel corso del procedimento) si è pronunciata Raiffeisen, mentre la veduta opposta (quel concetto si riferisce alla sola temperatura raggiunta nel punto di massima viscosità della pasta) è stata difesa dalla Commissione delle Comunità europee e dall'ente nazionale d'intervento.

Raiffeisen muove da un rilievo che definisce « di fatto »: l'inamidatura non si produce all'improvviso, ma è il risultato di un processo che si articola in varie fasi (inizio, crescita, riduzione) e occupa un certo lasso di tempo. Se non vuole tradire questa realtà, il termine « temperatura di inamidatura » non può dunque riferirsi che a un complesso di temperature: precisamente, a quelle che si registrano tra i 48 e i 75 gradi, cioè tra i valori corrispondenti all'inizio dell'aumento e alla brusca diminuzione del fenomeno.

Per tale interpretazione, d'altra parte, militano una serie di elementi e in primo luogo la lettera del disposto controverso. Secondo Raiffeisen, è pacifico che, se avesse ritenuto determinante la temperatura rappresentativa del punto massimo di viscosità, il legislatore avrebbe parlato di « temperatura *finale* di inamidatura » o avrebbe imposto di misurare la temperatura di 63° « al massimo della curva ». Prova ne sia che questi ultimi termini sono stati impiegati nella modifica apportata alla nostra norma, ma in epoca successiva ai fatti di causa, con il regolamento della Commissione 26 luglio 1984, n. 2160/84.

Un indizio nel medesimo senso forniscono poi i precedenti dell'articolo 6, n. 1, quinto trattino. Originariamente, infatti, la Commissione si era limitata a chiedere che gli amilogrammi presenti nel diagramma non fossero inferiori alle 330 unità (cfr. articolo 6, n. 1, quarto trattino, regolamento 22 luglio 1969, n. 1415/69 e articolo 6, n. 1, quinto trattino, regolamento 13 luglio 1971, n. 1493/71, rispettivamente in GU 1969, L 182, pag. 11 e 1971 L 157, pag. 21). La promozione della temperatura, fissata in almeno 63°, a requisito per la concessione del beneficio si ebbe solo col regolamento 28 luglio 1976, n. 1833/76 (GU 1976, L 203, pag. 28), che contemporaneamente ridusse la quantità degli amilogrammi a 200 unità.

Infine, la tesi di Raiffeisen è confortata dalle finalità della fonte in cui figura il disposto *de quo*. Afferma invero la sua motivazione che la maggiorazione del prezzo è concessa qualora la segala « risponda a determinati criteri minimi di qualità fisica e tecnologica ». Ora — osserva l'impresa — tale formula è volutamente generica: gli scopi del legislatore sarebbero dunque vanificati se l'interprete non considerasse meritevoli del beneficio tutte le segale che, per il livello d'inamidatura a cui giungono le rispettive paste, possono ritenersi idonee alla panificazione.

4. Questi argomenti non mi persuadono. Rilevo anzitutto che, nell'identificare la soglia termica in corrispondenza della quale le unità di amilogrammi non devono esser inferiori a 200, il legislatore parla di « una temperatura di inamidatura ». Intendere tali parole come se si riferissero a una *pluralità* di temperature mi sembra perciò quanto meno azzardato.

Un altro dato che induce a propendere per l'interpretazione suggerita dalla Commissione e dalla BALM può trarsi dal regolamento n. 2160/84. So bene che tale fonte è successiva ai fatti di causa e non intendo quindi far leva sulla formula (« punto massimo della curva ») che essa ha introdotto nell'articolo 6, n. 1, quinto trattino, per chiarirne la portata (vedi, del resto, sentenza 15 settembre 1983, causa 293/82, Papierfabrik Schoellershammer, Racc. 1983, pag. 4219, punto 6). Attiro invece la vostra attenzione sul terzo considerando del suo preambolo nel quale si legge che « secondo un uso ormai affermato », la viscosità della pasta è misurata con l'amilografo Brabender.

Effettivamente, tale uso risale al marzo 1976, quando l'associazione internazionale della chimica dei cereali adottò il metodo standard ICC n. 126, e fu recepito dalla Commissione pochi mesi più tardi: lo prova il primo considerando del regolamento n. 1833/76 in cui si afferma che, essendo « i requisiti qualitativi prescritti per la concessione [della] maggiorazione (...) non più [corrispondenti] agli usi commerciali (...) in vigore », è necessario modificare la normativa esistente per « adeguarla alla prassi del mercato ». Ora, se questo è vero, se al sistema Brabender il legislatore comunitario si riferisce fin dalla metà degli anni '70, il richiamo che Raiffeisen fa ai precedenti del disposto controverso perde qualsiasi rilevanza. È un dato tecnico inoppugnabile, infatti, che, secondo quel metodo, alla temperatura di almeno 63° la quantità di amilogrammi pari a 200 unità va misurata per la prima volta sul tratto ascendente della curva e dunque nel punto che esprime il massimo di viscosità della pasta.

Non meno debole è l'ultimo argomento avanzato dalla ricorrente nella causa principale. Io non credo che, limitandosi a chiedere « criteri minimi di qualità fisica e tecnologica », il quinto considerando del regolamento n. 1570/77, ponga un requisito generico o, come dice Raiffeisen, « astratto ». Tale espressione è infatti precisata dal disposto controverso nel quale si esige che la segala sia non « comunque idonea » alla panificazione, ma di « qualità particolarmente buona » (si noti la differenza fra queste parole e quelle — « sana, leale, mercantile » — con cui l'articolo 5, n. 2, regolamento della Commissione 20 luglio 1977, n. 1629/77, GU L 181, pag. 26, definisce la qualità che deve possedere il grano tenero panificabile per essere ammesso all'intervento).

Ebbene, è certo che « particolarmente buona » può considerarsi solo la segala la cui pasta abbia raggiunto per la prima volta

il massimo di viscosità alla temperatura di almeno 63°. Lo ha riconosciuto lo stesso esperto di Raiffeisen ammettendo nel corso dell'udienza che « i prodotti con unità di amilogrammi elevate, ma temperature d'inamidatura inferiori ai 63° al massimo dell'amilogramma, presentano un distacco sensibile della crosta, una tendenza all'accumulo d'acqua sotto la crosta e un'elasticità della mollica molto debole se non difettosa ».

5. I risultati a cui sono giunto rendono privo d'oggetto il quesito sub 2. Quanto alle domande di cui ai nn. 3 e 4, mi limiterò a rilevare che il diritto comunitario conosce il principio d'eguaglianza, ma che l'articolo 6, n. 1, quinto trattino, non lo comprime in alcun modo: essendo la maggiorazione concessa ai produttori di segala « particolarmente buona », il diverso trattamento riservato alla segala di qualità inferiore appare infatti obiettivamente giustificato.

6. Per tutte le considerazioni fin qui svolte vi suggerisco di rispondere come segue ai quesiti formulati dal Bundesverwaltungsgericht con ordinanza 9 maggio 1985 nella causa che oppone la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung e la società Raiffeisen Hauptgenossenschaft eG:

« Il concetto di "temperatura di inamidatura" (articolo 6, n. 1, quinto trattino, regolamento della Commissione 11 luglio 1977, n. 1570/77, relativo alle maggiorazioni e detrazioni applicabili all'intervento nel settore dei cereali) va interpretato nel senso che si riferisce alla temperatura di almeno 63° raggiunta, sul diagramma dell'amilografo di Brabender, nel punto in cui la pasta presenta il massimo di viscosità. »