SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
8 aprile 1992 *

Nel procedimento C-256/90,

avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Pretore di Perugia, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Mignini SpA

e

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA)

domanda vertente sulla validità dell'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento della Commissione 8 agosto 1989, n. 2537, recante modalità di applicazione delle misure speciali per i semi di soia (GU L 245, pag. 8), come integrato dal regolamento della Commissione 19 gennaio 1990, n. 150 (GU L 18, pag. 10),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori: R. Joliet, presidente di sezione, F. Grévisse, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Zuleeg, giudici,

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: J. A. Pompe, vicecancelliere

* Lingua processuale: l'italiano.

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la società Mignini, dall'avv. Emilio Cappelli, del foro di Roma,

— per il governo italiano, dal prof. Luigi Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, assistito dal sig. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato,

— per la Commissione delle Comunità europee dal sig. Eugenio De March, consigliere giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della società Mignini, del governo italiano, rappresentato dal prof. Luigi Ferrari Bravo, assistito dal sig. Marcello Conti, avvocato dello Stato, e della Commissione all'udienza del 24 gennaio 1992,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 febbraio 1992,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 6 agosto 1990, pervenuta in cancelleria il successivo 22 agosto, la Pretura circondariale di Perugia ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sulla validità dell'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento (CEE) della Commissione 8 agosto 1989, n. 2537, recante modalità di applicazione delle misure speciali per i semi di soia (GU L 245, pag. 8), come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 19 gennaio 1990, n. 150 (GU L 18, pag. 10, in prosieguo: le « disposizioni controverse »).

2 La detta questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia sorta tra la società Mignini SpA (in prosieguo: la « Mignini »), produttrice di mangimi a base di semi di soia, e l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (in prosieguo: l'« AIMA ») a seguito del rifiuto di corrispondere alla detta società il cosiddetto aiuto « al primo acquirente » previsto dall'art. 2, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 23 maggio 1985, n. 1491, recante misure speciali per i semi di soia (GU L 151, pag. 15), da ultimo modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 luglio 1988, n. 2217 (GU L 197, pag. 11).

3 L'AIMA si è rifiutata di versare l'aiuto richiesto dalla Mignini per l'acquisto di una partita di 37,7 quintali di semi di soia per il motivo che i detti semi non erano stati identificati nel perimetro dello stabilimento di produzione, contrariamente a quanto prescritto dalle disposizioni controverse.

4 La Mignini ha quindi adito la Pretura circondariale di Perugia chiedendo la declaratoria, previo rinvio pregiudiziale alla Corte, dell'invalidità delle disposizioni controverse ed inoltre la condanna dell'AIMA a versarle l'importo di 1 650 000 LIT come aiuto al primo acquirente.

5 Alla luce di quanto sopra, la Pretura circondariale di Perugia ha sospeso il procedimento fino a che la Corte non si « pronunzi in via pregiudiziale sulla validità dell'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento (CEE) n. 2537/89 della Commissione in data 8 agosto 1989, come integrato dal regolamento (CEE) n. 150/90 in data 19 gennaio 1990 ».

6 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della causa principale, delle norme comunitarie di cui trattasi, dello svolgimento del procedimento e delle osservazioni scritte presentate alla Corte, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

7 In via preliminare, si deve ricordare che, per favorire lo sviluppo della produzione comunitaria di soia, il citato regolamento del Consiglio n. 1491/85, nella versione modificata dal citato regolamento n. 2217/88, che si applica nella fattispecie di cui alla causa principale, dispone la concessione di un'integrazione a tutti i trasformatori di semi di soia che abbiano stipulato con i produttori dei semi stessi, singoli o associati, contratti i quali prevedano il pagamento di un prezzo almeno pari al prezzo minimo fissato ogni anno dalle autorità comunitarie (in prosieguo: i « contratti di coltivazione »). Il detto prezzo minimo garantisce al produttore di semi la vendita del prodotto ad un prezzo il più vicino possibile al prezzo d'obiettivo, tenuto conto delle variazioni del mercato e delle spese di trasporto dalle zone di produzione alle zone di impiego. L'integrazione, pari alla differenza tra il prezzo d'obiettivo e il prezzo del mercato mondiale, allorché questo è inferiore, è concessa per i semi raccolti e trasformati nella Comunità previa produzione della prova della trasformazione.

8 Inoltre, l'art. 2, n. 2, del regolamento dispone che « fino al 31 dicembre 1992 negli Stati membri nei quali la commercializzazione di semi di soia è disciplinata da una normativa nazionale che garantisce un'organizzazione ed un controllo sufficienti, l'integrazione può essere concessa ad un primo acquirente che non sia il trasformatore ».

9 A tenore dell'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 25 luglio 1985, n. 2194, che stabilisce le norme generali relative alle misure speciali per i semi di soia (GU L 204, pag. 1), nella versione modificata dal regolamento (CEE) del Consiglio 3 maggio 1989, n. 1231 (GU L 128, pag. 24), che si applica nella fattispecie di cui alla causa principale:

« Ai fini del presente regolamento s'intende per " identificazione " l'atto mediante il quale l'organismo competente dello Stato membro attesta, su richiesta dell'interessato, che per il quantitativo di semi di soia oggetto della domanda l'importo dell'integrazione da concedere è quello valido il giorno della presentazione della domanda.

(...)

L'identificazione dei semi ha luogo a partire dal loro ingresso nell'impresa dove essi saranno trasformati e prima della loro trasformazione.

2. Su richiesta dell'interessato, lo Stato membro procede all'identificazione dei semi ».

10 Per l'applicazione del detto regime di aiuti, si intende per « impresa », ai sensi dell'art. 2, n. 1, del citato regolamento della Commissione n. 2537/89, nella versione modificata dal regolamento 19 gennaio 1990, n. 150:

« a) un oleificio comprendente:

— qualsiasi locale o altro luogo che si trovi entro il perimetro dello stabilimento di produzione;

— qualsiasi impianto di deposito al di fuori di detto perimetro situato nel territorio doganale dello Stato membro dove è ubicato lo stabilimento di produzione, che presenti garanzie sufficienti ai fini del controllo dei prodotti immagazzinati e che sia stato preventivamente riconosciuto dall'organismo responsabile del controllo;

b) oppure uno stabilimento per la produzione di alimenti destinati al consumo umano o di mangimi, che possano essere utilizzati come tali dal consumatore finale.

Lo stabilimento deve essere dotato di un impianto di deposito, situato entro il suo perimetro, la cui capacità, determinata dall'organismo responsabile del controllo, sia adeguata alle prescrizioni del presente regolamento per quanto riguarda le disposizioni concernenti l'identificazione dei semi ed il controllo della loro presenza e della loro utilizzazione da parte dell'impresa;

c) oppure qualsiasi stabilimento gestito da un primo acquirente non trasformatore, riconosciuto a norma dell'art. 2, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 2194/85, comprendente impianti di deposito dei semi che offrano sufficienti garanzie, ai fini del controllo dei prodotti immagazzinati e preventivamente riconosciuti dall'organismo responsabile del controllo ».

11 La Mignini e il governo italiano sostengono che l'obbligo imposto ai produttori di mangimi, e non agli oleifici, di disporre di un impianto di deposito all'interno dello stabilimento di produzione è in contrasto con il divieto di discriminazione, sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato, nonché con il principio di proporzionalità, tesi contestata dalla Commissione.

12 La Mignini e il governo italiano deducono in sostanza che, sotto il profilo dei controlli, i produttori di alimenti zootecnici o di alimenti destinati al consumo umano (in prosieguo: gli « incorporatori ») si trovano in una situazione analoga a quella dei produttori di olio. In particolare, il controllo dei quantitativi di semi di soia impiegati nella produzione potrebbe effettuarsi sugli alimenti prodotti con garanzie di applicabilità analoghe a quelle fornite dal controllo della produzione dell'olio. Il provvedimento di cui trattasi sarebbe quindi inutile ai fini del controllo, mentre risulterebbe molto oneroso, o addirittura dissuasivo, per le imprese interessate.

13 Dal canto suo la Commissione sostiene che gli incorporatori si trovano in situazione diversa da quella degli altri trasformatori, poiché nel loro caso il numero dei beneficiari dell'aiuto è potenzialmente molto superiore e la trasformazione dei semi è molto più difficile da controllare, non sussistendo rendimenti standard. Essa deduce inoltre che, tenuto conto dei quantitativi di soia prodotti ed importati nella Comunità nonché del numero e della difficoltà dei controlli da effettuare nel settore considerato, le disposizioni controverse sono necessarie per evitare che l'aiuto sia distolto dalla sua finalità.

14 Tanto dalla natura delle disposizioni controverse quanto dagli argomenti presentati, da un lato, dalla Mignini e dal governo italiano e, dall'altro, dalla Commissione risulta che, per l'esame delle dette disposizioni, la violazione del principio di non discriminazione non può andare disgiunta dalla violazione del principio di proporzionalità. Di conseguenza, la validità delle disposizioni controverse dev'essere giudicata con riguardo sia al principio di non discriminazione sia al principio di proporzionalità.

15 Secondo la costante giurisprudenza della Corte (v. in particolare la sentenza 29 giugno 1988, causa 300/86, Van Landschoot, punto 9 della motivazione, Racc. pag. 3443), il divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato, in quanto espressione specifica del principio generale della parità di trattamento osta a che situazioni analoghe siano trattate in modo diverso, salvoché la differenza sia obiettivamente giustificata.

16 Sempre secondo la giurisprudenza della Corte (v. in particolare, sentenza 11 marzo 1987, cause riunite 279/84, 280/84, 285/84 e 286/84, Rau e altri, punto 34 della motivazione, Racc. pag. 1069), onde stabilire se una disposizione di diritto comunitario sia conforme al principio di proporzionalità si deve accertare se i mezzi da essa contemplati siano idonei a conseguire lo scopo perseguito e non eccedano quanto è necessario per raggiungere il detto scopo. Inoltre, benché la manifesta inadeguatezza di un provvedimento rispetto allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire possa inficiarne la legittimità, si deve tuttavia riconoscere alle istituzioni comunitarie un ampio potere discrezionale in materia di politica agricola comune, tenuto conto delle responsabilità loro conferite dal Trattato.

17 Emerge tanto dal ventesimo "considerando" del citato regolamento della Commissione n. 2537/89, quanto dal primo considerando del citato regolamento n. 150/90, che le disposizioni controverse mirano ad ovviare alle difficoltà incon-

trate nel controllo degli aiuti destinati a favorire la coltivazione della soia nella Comunità, ma versati ai fabbricanti di mangimi o di alimenti destinati al consumo umano.

18 Gli scopi e le modalità generali del controllo degli aiuti versati ai primi acquirenti sono definiti nell'art. 6 del citato regolamento del Consiglio n. 2194/85, il quale dispone, nella versione modificata dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 luglio 1988, n. 2218 (GU L 197, pag. 12), che si applica nella fattispecie di cui alla causa principale che:

« 1. Gli Stati membri produttori istituiscono un sistema di controllo per accertare che l'integrazione sia assegnata solo in relazione ai prodotti per i quali è attribuito il diritto. Tale sistema deve includere in particolare un controllo per campione delle superfici coltivate e della contabilità di magazzino e, se del caso, della contabilità finanziaria dei richiedenti l'integrazione.

Lo Stato membro procede agli opportuni controlli:

— ogni volta che il quantitativo consegnato da un produttore ad un primo acquirente supera quello che ragionevolmente può essere prodotto sulla superficie in questione,

oppure

— in caso di dubbio.

2. Gli Stati membri si prestano mutua assistenza ».

19 L'art. 3 del citato regolamento della Commissione n. 2537/89 stabilisce che il detto controllo deve, in particolare, consentire di verificare la corrispondenza tra il quantitativo di semi entrato nell'impresa, il quantitativo di semi cosiddetto « identificato » e il quantitativo di semi impiegati nei mangimi.

20 A tenore dei nn. 2 e 3 dello stesso articolo:

« 2. Ai fini del controllo, le imprese tengono una contabilità di magazzino separata per i semi di soia raccolti nella Comunità e i semi di soia importati; tale contabilità deve contenere almeno i seguenti dati:

— quantitativi entrati, con indicazione del peso del prodotto tal quale e, nel caso dei prodotti raccolti nella Comunità, del tenore di umidità e di impurità;

— movimenti di prodotti fra i magazzini dell'impresa;

— quantitativi di semi trasformati nonché natura e quantitativi dei prodotti ottenuti, qualora il primo acquirente sia anche trasformatore. A richiesta dell'organismo competente, occorre indicare la percentuale di semi di soia utilizzati nei prodotti composti ottenuti;

— quantitativi di semi o di prodotti trasformati che lasciano l'impresa e loro destinazione;

— regolare inventario delle giacenze effettuato su base perlomeno trimestrale;

— riferimenti ai contratti, alle dichiarazioni di consegna, alle fatture o a documenti equivalenti sia per i prodotti acquistati che per i prodotti venduti, nonché riferimenti ai documenti riguardanti le consegne al trasformatore, qualora esso non sia il primo acquirente.

3. L'impresa deve inoltre tenere i propri libri contabili a disposizione dell'organismo responsabile del controllo ».

21 Ai sensi del n. 4 dello stesso articolo, il primo acquirente s'impegna in particolare a consentire l'accesso ai suoi impianti agli agenti dell'ente incaricato del controllo, a tenere a loro disposizione i documenti relativi alle operazioni effettuate, ivi compresa la contabilità finanziaria, e a facilitare le operazioni di controllo.

22 Il primo acquirente è inoltre tenuto, in forza dell'art. 2, n. 1, lett. b), del citato regolamento del Consiglio n. 2194/85, a depositare presso l'ente competente dello Stato membro nel quale i semi sono stati raccolti i contratti « di coltivazione » stipulati con i produttori comunitari nonché le dichiarazioni corrispondenti a ciascuna fornitura di semi che egli riceve dai produttori.

23 I contratti devono obbligatoriamente contenere le indicazioni di cui all'art. 6, n. 2, del citato regolamento della Commissione n. 2537/89, tra le quali rientrano le indicazioni relative all'identificazione delle superfici seminate e quelle relative alle rese ottenute dal produttore interessato. Le dichiarazioni di fornitura devono contenere, in particolare, ai sensi dell'art. 8, n. 4, dello stesso regolamento, i riferimenti al contratto « di coltivazione » nonché la data e il peso della partita fornita.

24 Gli enti incaricati del controllo dispongono così di mezzi di controllo diversificati, particolarmente quanto all'origine dei semi trasformati. In particolare possono confrontare tra loro le informazioni onde verificarne la concordanza e scoprire eventuali frodi.

25 La Commissione sostiene, anzitutto, che un'indagine effettuata in Italia nel 1988 ha confermato, per quel che riguarda l'aiuto versato agli incorporatori, le carenze del sistema allora in vigore, che non prevedeva l'obbligo del deposito all'interno dello stabilimento di produzione.

26 La relazione redatta a conclusione dell'indagine, che è stata versata agli atti su richiesta della Corte, mette in luce i punti deboli del controllo esercitato dalle autorità italiane, ma non fa emergere alcuna difficoltà d'applicazione delle norme allora vigenti in materia di controllo, specie per quel che riguarda gli incorporatori.

27 La Commissione sostiene inoltre che solo controlli fisici sui prodotti finiti possono garantire l'affidabilità delle verifiche operate in altri modi. Tali controlli sarebbero possibili per quel che riguarda la produzione dell'olio, ma non per quel che riguarda la produzione di mangimi.

28 Questo argomento non può essere accolto. Da un lato, emerge dai documenti del fascicolo e dalle discussioni svoltesi dinanzi alla Corte che la resa in olio dei semi di soia di una determinata qualità è soggetta a variazioni e che quindi i rischi di frode in questo settore non vanno totalmente esclusi, nonostante i controlli fisici effettuati sul prodotto finito. D'altro canto, risulta che, come ha sostenuto la Mignini senza essere contraddetta su questo punto, per la composizione dei mangimi si applicano formule precise, difficilmente modificabili, che consentono di determinare in base al prodotto finito il quantitativo di semi trasformati. Questo quantitativo può essere determinato anche mediante analisi al microscopio del prodotto finito, fatto non contestato dalla Commissione.

29 La Commissione ha poi rilevato che, siccome gli incorporatori sono potenzialmente molto più numerosi dei produttori di olio, il controllo dei movimenti delle merci tra lo stabilimento di produzione ed il luogo di deposito, qualora questo si trovasse fuori degli stabilimenti, potrebbe risultare più difficile per quel che riguarda gli incorporatori. Il provvedimento controverso sarebbe necessario per evitare che le stesse partite di semi fruiscano più volte dell'aiuto comunitario.

30 Nemmeno questo argomento può venir accolto. Come sostiene la Mignini, i movimenti dei prodotti possono essere limitati con procedimenti comportanti minori oneri rispetto a quello prescelto, come l'approvazione degli impianti di deposito,

prevista nel caso degli altri primi acquirenti, che consente di limitare il numero dei luoghi di deposito e di garantire che questi siano consoni alle esigenze del controllo. Si deve osservare, inoltre, che il costo dell'applicazione delle misure controverse può essere alto per le imprese interessate, che sono obbligate a costruire, eventualmente, nuovi impianti di deposito all'interno dei loro stabilimenti di produzione ed accollarsi ulteriori spese d'immagazzinamento. Siffatte misure possono risultare sufficientemente dissuasive per indurre taluni produttori a rinunciare all'aiuto.

31 Infine la Commissione, sebbene sia stata invitata a farlo tanto nella fase scritta quanto nella fase orale, non è riuscita a dimostrare con altri argomenti, diversi da quelli or ora esaminati e disattesi, la necessità della differenza di trattamento prevista dalle disposizioni controverse tra i produttori d'olio e gli incorporatori e l'adeguatezza delle dette disposizioni allo scopo perseguito.

32 Ne consegue che le disposizioni controverse, che riservano un trattamento differente agli incorporatori e ai produttori di olio per quanto riguarda il controllo dell'aiuto comunitario alla soia e che eccedono palesemente le differenze che potrebbero essere adeguate e necessarie per conseguire lo scopo perseguito, violano tanto il principio della parità di trattamento quanto il principio di proporzionalità.

33 Pertanto, la questione sollevata dal giudice di rinvio dev'essere risolta dichiarando che l'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento (CEE) della Commissione 8 agosto 1989, n. 2537, recante modalità di applicazione delle misure speciali per i semi di soia, come integrato dall'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 19 gennaio 1990, n. 150, è invalido.

Sulle spese

34 Le spese sostenute dal governo italiano e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifu-

sione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dalla Pretura circondariale di Perugia con ordinanza 6 agosto 1990, dichiara:

L'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento (CEE) della Commissione 8 agosto 1989, n. 2537, recante modalità di applicazione delle misure speciali per i semi di soia, come integrato dall'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 19 gennaio 1990, n. 150, è invalido.

Joliet Grévisse

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Zuleeg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'8 aprile 1992.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente della Quinta Sezione

R. Joliet