della prevenzione delle frodi. Infatti, da un lato, il regime d'aiuto prevede mezzi di controllo diversificati, particolarmente quanto all'origine dei semi trasformati, e tali da permettere la scoperta di eventuali frodi, e, dall'altro, l'obbligo di cui sopra rischia di causare spese molto alte alle imprese interessate, che dovranno eventualmente costruire nuovi impianti di deposito. Quest'obbligo viola, al tempo stesso, il principio della parità di trattamento, poiché si applica ai trasformatori che producono alimenti destinati al consumo umano o mangimi e non è invece imposto a quelli che producono olio di semi di soia, senza che questa differenza di trattamento fra le due categorie di trasformatori risulti obiettivamente giustificata. Per questi motivi, l'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento n. 2537/89, come integrato dall'art. 1, n. 1, del regolamento n. 150/90, è invalido.

# RELAZIONE D'UDIENZA
## presentata nella causa C-256/90 *

### I — Sfondo giuridico della controversia

Onde agevolare lo sviluppo della produzione di semi di soia nella Comunità, che deve fronteggiare la concorrenza diretta dei semi di soia importati dai paesi terzi in esenzione dai dazi doganali, il regolamento (CEE) del Consiglio 23 maggio 1985, n. 1491, recante misure speciali per i semi di soia (GU L 151, pag. 15), ultimamente modificato dal regolamento del Consiglio 19 luglio 1988, n. 2217 (GU L 197, pag. 11), all'art. 2, n. 1, ha stabilito che un aiuto pari alla differenza tra il prezzo d'obiettivo valido per una stagione e il prezzo del mercato mondiale dei semi di soia, allorché detto prezzo è inferiore al prezzo d'obiettivo, doveva venir concesso per i semi di soia raccolti e trasformati nella Comunità.

Ai sensi dell'art. 2, n. 2:

« L'integrazione è concessa ai trasformatori dei semi di soia che abbiano stipulato con i produttori dei semi, singolarmente o associati, un contratto che prevede il versamento al produttore di un prezzo pari almeno al prezzo minimo di cui al paragrafo 3. Tuttavia, 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.

Qualora il primo acquirente sia il trasformatore dei semi, l'integrazione è concessa dietro presentazione della prova dell'avvenuta trasformazione.

* Lingua processuale: l'italiano.

Negli altri casi, l'integrazione è concessa ai primi acquirenti:

— che soddisfino determinate condizioni da stabilirsi,

— riconosciuti dallo Stato membro,

— che abbiano presentato la prova della vendita o della consegna dei semi di soia ad un trasformatore ».

In forza del n. 3 dello stesso articolo, il prezzo minimo si riferisce ad una qualità tipo ed è fissato ad un livello che garantisce ai produttori di semi la realizzazione delle loro vendite a un prezzo che quanto più possibile si approssimi al prezzo d'obiettivo, tenute presenti in particolare le oscillazioni del mercato nonché le spese di trasporto dei semi dalle zone di produzione alle zone di impiego.

Il prezzo minimo nonché il prezzo d'obiettivo sono fissati dal Consiglio, che si pronuncia a maggioranza qualificata su proposta della Commissione (art. 2, n. 6).

Il 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), ultimamente modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 3 maggio 1989, n. 1231 (GU L 128, pag. 24), precisa che l'aiuto viene versato al primo acquirente allorché l'importo è definitivo e previo accertamento o della trasformazione dei semi di soia nella Comunità per la produzione di olio o per altri impieghi nel settore dell'alimentazione umana o animale qualora il primo acquirente sia il trasformatore, o della vendita, o consegna ad un trasformatore nella Comunità per la produzione di olio o per l'alimentazione umana o animale qualora il primo acquirente non sia il trasformatore. L'aiuto può tuttavia venir anticipato dal momento che i semi sono stati identificati, previo deposito di una cauzione. Si intende per « identificazione » l'atto con il quale l'ente competente dello Stato membro comprova che, per il quantitativo di semi che costituisce oggetto della domanda, l'importo dell'aiuto da concedere è quello vigente il giorno del deposito della domanda. L'identificazione dei semi si opera dal momento del loro ingresso nell'impresa presso la quale dovevano essere trasformati e prima della loro trasformazione.

Il regolamento (CEE) della Commissione 8 agosto 1989, n. 2537, recante modalità d'applicazione delle misure speciali per i semi di soia (GU L 245, pag. 8) all'art. 2 recita:

« Ai sensi del regolamento si intende per " impresa ":

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 mem-

bro 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;

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 ».

Detta norma è stata integrata dal regolamento (CEE) della Commissione 19 gennaio 1990, n. 150, recante modifica del regolamento (CEE) n. 2537/89, recante modalità di applicazione delle misure speciali per i semi di soia (GU L 18, pag. 10), che all'art. 2, n. 1, lett. b), ha aggiunto:

« 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 ».

## II — Antefatti e procedimento

La società Mignini SpA, che ha sede in Petrignano di Assisi, produce e vende alimenti per animali. A questo scopo si serve di semi di soia che si procura, tra l'altro, da produttori ubicati in prossimità del suo stabilimento. Per questi acquisti la società Mignini stipula con i produttori — conformemente alle disposizioni del regolamento 25 luglio 1985, n. 2194 — contratti definiti « di coltivazione », onde ottenere la concessione di aiuti in materia di prezzi.

Il 3 aprile 1989, la società Mignini stipulava con la società CIRI Agricola Srl, un « contratto di coltivazione ». In esecuzione di detto contratto, il 19 ottobre 1989, la CIRI Agricola forniva una partita di 3,77 tonnellate del prodotto in questione che è stata immagazzinata in un deposito della società Mignini, in località Capezzale di Petrignano di Assisi, all'esterno del perimetro del suo stabilimento di produzione.

Il 12 febbraio 1990, la società Mignini chiedeva ed otteneva dall'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (in prosieguo: l'« AIMA ») il certificato comprovante l'identificazione, da parte di detto ente, dei semi forniti alla società e, in base a detto certificato, il 13 febbraio 1990 chiedeva il versamento anticipato dell'aiuto fornendo le idonee garanzie bancarie ad hoc. Con lettera 19 febbraio 1990, l'AIMA comunicava alla società istante che la sua richiesta di pagamento anticipato dell'aiuto era respinta, in quanto dall'esame della documentazione prodotta a sostegno dell'istanza era emerso che il prodotto identificato era stato immagazzinato in un deposito

sito in Petrignano di Assisi, località Capezzale, fuori del perimetro dello stabilimento di produzione di alimenti per animali della società, del pari ubicato in Petrignano di Assisi, ma alla Via dei Pini.

Secondo l'AIMA questo fatto impediva il versamento dell'aiuto, poiché nella fattispecie non erano state osservate le disposizioni dell'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento n. 2537/89, come modificato dal regolamento n. 150/90 già ricordato.

La società Mignini, visto l'esito negativo della sua opposizione, citava l'AIMA dinanzi al Pretore di Perugia, con atto notificato il 28 giugno 1990, chiedendo che, previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, il Pretore dichiarasse invalido l'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento della Commissione 8 agosto 1989, n. 2537, come modificato dal regolamento 19 gennaio 1990, n. 150, e condannasse l'AIMA a versarle 1 650 000 LIT.

Con ordinanza 6 agosto 1990, il Pretore di Perugia, « sussistendo forti dubbi sulla legittimità dell'obbligo imposto dalla disposizione citata a carico dei primi trasformatori di semi di soia produttori di alimenti, ed essendo la questione rilevante ai fini della risoluzione della presente controversia », sospendeva il procedimento e adiva la Corte di giustizia chiedendole che « si pronunci 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 ».

## III — Procedimento dinanzi alla Corte

L'ordinanza del Pretore di Perugia, datata 6 agosto 1990, è stata registrata presso la cancelleria della Corte il 22 agosto 1990. A norma dell'art. 20 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee, hanno presentato osservazioni scritte: la società Mignini SpA, attrice nella causa principale, con gli avv.ti Emilio Cappelli, Paolo De Caterini e Corrado Zaganelli, del foro di Roma, il governo italiano, rappresentato dal prof. Luigi Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal sig. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Eugenio De March, consigliere giuridico, in qualità di agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria preliminare.

Con decisione 14 novembre 1991 e conformemente all'art. 95, nn. 1 e 2, del regolamento di procedura, la Corte ha deciso di affidare la causa alla Quinta Sezione.

## IV — Osservazioni depositate dinanzi alla Corte

La *società Mignini* e il *governo italiano* sostengono che le disposizioni litigiose sono invalide in quanto incompatibili con il principio della parità di trattamento e con quello della proporzionalità.

La *società Mignini,* attrice nella causa principale, sottolinea, in primo luogo, che il procedimento instaurato affinché la Corte si pronunci sulla validità delle disposizioni litigiose è il risultato di un'iniziativa intrapresa da tutte le industrie italiane che producono alimenti zootecnici per reagire ad una disposizione che improvvidamente le esclude di fatto dai benefici di un regime di incentivi del quale sono destinatarie.

Di fronte agli argomenti dei servizi della Commissione e prima di insistere nella sua azione a tutela degli associati, l'organizzazione di categoria che intende tutelare gli interessi delle industrie del settore interessato (Associazione Nazionale tra i produttori di alimenti zootecnici — « Assalzoo ») si è voluta provvedere di un parere di esperti qualificati per valutare così il fondamento dell'assunto dell'amministrazione comunitaria.

È così che, con lettera in data 15 settembre 1989, l'Assalzoo ha chiesto al prof. Gianfranco Piva, preside della facoltà di agraria dell'Università di Piacenza e direttore dell'Istituto delle Scienze della Nutrizione di quella Università, di verificare il fondamento della tesi secondo la quale la resa della soia in olio segue un rapporto fisso, a differenza di quanto accade quando questi semi sono impiegati per la produzione di mangimi. Ha poi chiesto al prof. Pierluigi Navarotto, ordinario di costruzioni rurali all'Università di Milano quali siano le conseguenze per l'economia e l'organizzazione aziendale dei mangimifici, dell'obbligo di immagazzinare la soia in locali siti all'interno dello stabilimento di produzione.

La società Mignini osserva che la relazione del prof. Piva, che si basa tra l'altro su una ricerca sviluppata durante un periodo di otto anni (1981-88) e quindi incontestabile, ha accertato che i valori minimi e massimi del tenore in olio variano dal 31% al 76%, per cui « è scientificamente inesatto che il contenuto in olio dei semi di soia sia sufficientemente costante e quindi non è corretta la tesi (...) che la resa in olio avviene con un rapporto fisso ». Aggiunge che l'incorporazione della soia nei mangimi è suscettibile di agevole controllo in base a documenti e scritture contabili fiscalmente rilevanti, sistematicamente sottoposti a controllo degli organi statali.

La società Mignini osserva inoltre che la relazione del prof. Navarotto, dopo aver premesso che le tecniche di gestione del magazzino impiegate nell'industria dei mangimi prevedono la riduzione al minimo degli stoccaggi sia delle materie prime sia dei prodotti finiti, valuta, a mo' d'esempio, a 2 miliardi di lire il costo dell'impianto di magazzinaggio necessario ad un mangimificio che produce circa 100 000 tonnellate annue per attenersi alla normativa comunitaria e così conclude: « Èinoltre necessario considerare che un intervento di modifica dell'organizzazione aziendale di un moderno mangimificio, così come accadrebbe se questo fosse costretto a dotarsi di stoccaggi delle materie prime per lunghi periodi, danneggerebbe l'economia dell'azienda non solo per gli accresciuti costi di ammortamento degli impianti e per le anticipazioni finanziarie, ma anche per le difficoltà organizzative che provocherebbero inevitabilmente una diminuzione della produttività aziendale ».

La società osserva pure che, se in passato i mangimisti hanno utilizzato principalmente i panelli che residuano agli oleifici come scarto di lavorazione, le formule di mangime più recenti prevedono l'incorporazione degli stessi semi di soia acquistati direttamente dai produttori di soia.

Essa osserva in particolare che i mangimisti che all'inizio si approvvigionavano sul mercato mondiale, dove i prezzi erano più convenienti, poiché non soggetti a dazi doganali, hanno acquistato dai produttori comunitari dal momento in cui hanno potuto fruire dell'aiuto sui prezzi ed hanno quindi avuto un interesse particolare a rifornirsi di semi di soia d'origine comunitaria.

A suo giudizio, i mangimisti, trovandosi nell'impossibilità economica di costruire impianti di deposito come quelli prescritti in teoria dal regolamento, non possono in alcun modo approvvigionarsi di soia, in semi, di origine comunitaria e non possono quindi fruire dell'aiuto.

Per contestare la validità dell'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento n. 2537/89, modificato dal regolamento n. 150/90, già ricordato, la società Mignini sostiene che dette disposizioni sono incompatibili con il principio della parità di trattamento nonché con il principio di proporzionalità.

*Sull'inosservanza del principio della parità di trattamento*

La società ricorda anzitutto che, con riferimento al principio di non discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato CEE, concernente la politica agricola comune, che è uno degli aspetti del principio generale di uguaglianza, la giurisprudenza della Corte riconosce l'esistenza di una discriminazione quando due situazioni comparabili sono trattate in modo diverso, quando l'intervento della pubblica autorità comporta modalità diversificate che squilibrano la capacità concorrenziale delle imprese e quando la disparità di trattamento non è giustificata perché non fondata su criteri oggettivi.

La società osserva, in primo luogo, che, con riguardo alle modalità e alle condizioni di magazzinaggio dei prodotti, la disparità di trattamento tra oleifici e mangimifici è manifesta e non contestata. Il governo italiano aggiunge che questa diversità di trattamento, che ritiene eccessiva, esiste non solo tra mangimifici che producono alimenti a base di soia ed i primi acquirenti, ma anche tra gli stessi fabbricanti di alimenti a base di altri semi oleosi come la colza, pur se in sostanza le situazioni sono identiche.

In secondo luogo afferma che, contrariamente a quanto pare sostenga l'AIMA, gli oleifici e i mangimifici non sono in situazioni diverse, specie per quel che riguarda i controlli.

Essa sostiene, anzitutto, che alla luce degli obiettivi del regime d'aiuti alla produzione

di soia, gli oleifici e i mangimifici sono in situazioni comparabili, poiché il già ricordato regolamento n. 2537/89 [artt. 2 e 3, lett. a)] accomuna, senza far distinzioni, nella denominazione « primo acquirente-trasformatore », gli oleifici, i mangimifici e le industrie alimentari.

La società sostiene poi che le ragioni addotte dalla Commissione per giustificare il provvedimento litigioso, cioè la necessità di controllare i quantitativi di semi di soia effettivamente trasformati dagli operatori, sono infondate.

A questo proposito, osserva — come pure il governo italiano — che le « difficoltà supplementari di controllo » di cui si parla al ventesimo considerando del preambolo del regolamento n. 2537/89 non sono affatto precisate.

Essa svolge inoltre i seguenti argomenti:

— il regolamento n. 150/90 del 19 gennaio 1990, che ha aggiunto alla lett. b) dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 2537/89 un nuovo comma che aggrava la portata della discriminazione, si fonda su una motivazione che, come ha sottolineato il Pretore di Perugia, è oscura e non aggiunge alcun criterio oggettivo che consenta di giustificare la disparità di trattamento;

— il regolamento n. 2537/89 non contempla alcun controllo speciale per quel che riguarda le industrie alimentari e nessun accertamento specifico è stato previsto in relazione e per effetto dell'obbligo di immagazzinamento entro il perimetro dello stabilimento, giacché i capitoli dal I al III del summenzionato regolamento contemplano modalità e condizioni di controllo identiche per tutti i primi acquirenti e trasformatori;

— l'argomento svolto dalla Commissione secondo il quale l'impiego della soia per la produzione di olio potrebbe controllarsi più facilmente dell'impiego di soia nella produzione di mangimi, dato che la resa in olio seguirebbe un rapporto fisso, a differenza di quanto accade quando i semi sono incorporati nel mangime, è inesatto ed erroneo sul piano scientifico, poiché il tenore in olio ha una variabile (che raggiunge addirittura il 76%), come dimostra la perizia del prof. Piva. La società aggiunge che, come si sottolinea nella relazione Piva, l'impiego della soia nella produzione di mangimi può esser controllato facilmente e con precisione;

— come ha osservato il Pretore di Perugia nell'ordinanza di rinvio, la trasformazione in olio modifica lo stato fisico dei semi, che passano dallo stato solido allo stato liquido con le possibilità di manipolazione offerte da dette trasformazioni, il che rende il controllo più difficile. A ciò si aggiunge il fatto che i mangimi sono fabbricati secondo formule fisse e certificate dal produttore e secondo metodi di produzione interamente programmati da elaboratori che governano i procedimenti di produzione di mangimi. Secondo la società, gli alti costi di elaborazione delle formule di composizione e dei programmi di fabbrica-

zione escludono qualsiasi modifica dei quantitativi di soia da aggiungersi ad opera dei produttori.

La società sostiene perciò che non vi sono specifiche esigenze di controllo nei confronti dei mangimisti e che, comunque, seppur queste esigenze esistessero, non si vede come per soddisfarle sia indispensabile che gli impianti di deposito siano situati all'interno dello stabilimento di produzione.

A questo proposito ricorda che il regime di aiuti istituito per gli altri semi oleosi [regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1983, n. 1594, relativo all'integrazione concessa per i semi oleosi — GU L 163, pag. 44 —, e regolamento (CEE) della Commissione 21 settembre 1983, n. 2681, che stabilisce le modalità di applicazione del regime di integrazione per i semi oleosi — GU L 266, pag. 1] non prevede differenziazione alcuna tra oleifici e mangimisti in relazione ai locali di deposito dei semi, nonostante l'assoluta identità delle situazioni anche sotto il profilo dei controlli.

*Sull'inosservanza del principio di proporzionalità*

La società Mignini ricorda che, secondo una costante giurisprudenza della Corte (v. in particolare sentenza 30 giugno 1987, causa 47/86, Roquette Frères, Racc. pag. 2889) « al fine di stabilire se una disposizione di diritto comunitario sia conforme al principio di proporzionalità, occorre accertare se gli strumenti da essa predisposti siano idonei a conseguire lo scopo che si prefigge e se non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerlo ».

La società e il governo italiano sostengono che l'obbligo di immagazzinare all'interno dello stabilimento è inutile sotto il profilo dei controlli e comporta eccessivi sacrifici per le imprese interessate.

Secondo il governo italiano, il sistema di identificazione contemplato dal regolamento n. 2537/89, già ricordato, è efficace e sufficiente per il controllo.

Per contestare l'utilità delle disposizioni litigiose, la società osserva anzitutto che il regolamento del Consiglio 25 luglio 1985, n. 2194, che stabilisce le norme generali relative alle misure speciali per i semi di soia, contempla un sistema di verifiche articolato essenzialmente in un controllo per campione delle superfici coltivate a soia e in un controllo della contabilità di magazzino e, ove occorra, della contabilità finanziaria dei richiedenti l'integrazione (ottavo considerando e art. 6).

Essa sottolinea poi che, per essere conformi alle finalità prescritte per il sistema d'aiuti, i provvedimenti di controllo devono consentire di accertare quale e quanta soia d'origine comunitaria sia stata consegnata al trasformatore e che la soia sia stata effettivamente trasformata.

In un siffatto sistema, la coltivazione e la commercializzazione dei semi, fino alla consegna al primo acquirente, si controllano mediante il confronto tra contratti di coltivazione e dichiarazioni di consegna, tenendo conto delle rese constatate nelle zone di produzione. Per quanto riguarda il controllo delle quantità trasformate, le verifiche

sono effettuate attraverso la contabilità di magazzino e, ove occorra, la contabilità finanziaria.

L'obbligo di magazzinaggio all'interno dello stabilimento è inutile se non consente di evitare la frode e non migliora il controllo, qualora si ritenga che l'occasione della frode sia la trasformazione. D'altra parte, se così si ritiene, l'obbligo di magazzinaggio all'interno dello stabilimento dovrebbe sancirsi anche per gli oleifici.

La società osserva infine che, come dimostra la relazione Piva, il sistema e i metodi di produzione, come pure le caratteristiche dei prodotti di base e quelle dei prodotti finiti, sono talmente rigidi e trasparenti che ai fini del controllo appare necessario e sufficiente verificare la contabilità di magazzino e finanziaria per accertare con precisione i quantitativi trasformati.

Per dimostrare il carattere vessatorio delle disposizioni litigiose, la società osserva anzitutto che tali disposizioni ignorano l'assetto e l'organizzazione della produzione nelle industrie di alimenti per animali e sconvolgono addirittura il processo produttivo delle aziende moderne e tecnicamente avanzate. Essa ricorda poi che, secondo la relazione Navarotto, il procedimento di produzione, le strutture e gli impianti sono concepiti ed organizzati in modo tale che i prodotti di base entrano nello stabilimento all'inizio del ciclo produttivo senza necessità di stoccaggio e vengono interamente utilizzati nel corso di ciascun ciclo, sovente di durata giornaliera. Le disposizioni litigiose, che obbligano gli operatori a costruire magazzini nel perimetro dello stabilimento, attentano al diritto dell'imprenditore di organizzare nel modo più efficiente ed economicamente valido i fattori della produzione quando questo sacrificio non sia indispensabile per il perseguimento del fine pubblico dichiarato, che può essere ottenuto grazie ad un controllo della contabilità, meno gravoso e più efficace.

Il pregiudizio così arrecato ai mangimisti consiste, secondo la società, nella loro pura e semplice esclusione dalle agevolazioni del regime di integrazione per la soia.

Infatti i contratti di fornitura si stipulano per tutta la stagione, già prima che questa cominci, quindi i mangimisti non potrebbero, se non costruendo magazzini di capienza molto superiore a quella di cui dispongono attualmente, ritirare i quantitativi di semi necessari ad ottenere il versamento dei premi comunitari e pagare quindi i loro fornitori.

Poiché dunque questo sistema di approvvigionamento non è redditizio, i mangimisti vengono in pratica esclusi dalla fruizione dell'aiuto e devono quindi rifornirsi presso gli oleifici, come auspicato da questi ultimi.

Il *governo italiano* precisa a questo proposito che, considerato che l'importo unitario dell'aiuto comunitario è fissato dalla Com-

misisone almeno due volte al mese, in relazione alle variazioni di prezzo del mercato mondiale, il momento dell'identificazione del prodotto assume una rilevanza essenziale, determinando esso l'ammontare dell'aiuto spettante al primo acquirente. Costui, sulla base di sue valutazioni di carattere economico, chiedendo l'identificazione nel momento da lui ritenuto più opportuno ed ancorando a tale richiesta la domanda di aiuto, opera una scelta rimessa al suo potere. A norma dell'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2537/89, la domanda di identificazione è ricevibile « solo se i semi sono entrati nell'impresa al più tardi il giorno della sua presentazione ». L'identificazione, inoltre, deve essere chiesta almeno tre giorni prima della trasformazione con un lasso di tempo maggiore nel caso di domanda trasmessa per fax o per telex (artt. 12 e segg. del regolamento citato).

A ciò aggiungasi che, in virtù dell'art. 6, n. 2, lett. d), del regolamento summenzionato, il primo acquirente deve prendere in consegna la totalità del quantitativo di semi oggetto del contratto. Il primo acquirente mangimista o alimentarista, che disponga di una ridotta capacità di stoccaggio, può quindi stipulare solo un numero limitato di contratti, tenuto conto delle condizioni dell'identificazione e della palese non convenienza economica di trattenere i medesimi semi in deposito (fuori del perimetro dello stabilimento di trasformazione) senza il corrispettivo aiuto.

Così stando le cose, un mangimista fruisce dell'aiuto non già in funzione delle sue scelte economiche, ma solo in funzione del ritmo di trasformazione dei semi nei propri stabilimenti. Non potendo immagazzinare il prodotto senza godere dell'aiuto, è costretto ad approvvigionarsi da un mediatore (primo acquirente non trasformatore) con ovvio aggravio di spesa.

La *Commissione* sostiene invece che il regolamento litigioso non è invalido.

In primo luogo rifà la cronistoria del regime di aiuti comunitari alla produzione di soia.

Osserva che la produzione annua di semi di soia nella Comunità, limitata a 4 000 tonnellate annue all'inizio, è notevolmente aumentata dopo la stagione 1975-1976, fino a raggiungere i 2 milioni di tonnellate nella stagione 1989-1990.

Il regolamento (CEE) del Consiglio 15 luglio 1974, n. 1900, che prevede misure speciali per i semi di soia (GU L 201, pag. 5), ha anzitutto istituito un sistema di aiuti per ettaro, che presentava l'inconveniente di scoraggiare i produttori più efficaci.

Per ovviare a questo inconveniente, il regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1614, recante misure speciali per i semi di soia (GU L 190, pag. 8), ha poi instaurato un sistema di aiuti al primo acquirente in funzione del quantitativo effettivamente prodotto. Questo sistema ha favorito lo sviluppo delle aree coltivate, che sono passate da 4 000 ettari nel 1979 a 600 000 ettari nel 1989-1990.

All'inizio della stagione 1985-1986 si è proceduto ad una nuova modifica del regime d'aiuti, affinché l'aiuto andasse anche alle imprese di trasformazione dei semi di soia.

Ciò ha costituito oggetto del regolamento (CEE) del Consiglio 23 maggio 1985, n. 1491, recante misure speciali per i semi di soia, e del regolamento del Consiglio 25 luglio 1985, n. 2194, che stabilisce le norme generali relative alle misure speciali per i semi di soia.

La Commissione osserva che il notevole sviluppo della produzione di soia nella Comunità ha avuto inevitabili conseguenze sul regime di controllo. Mentre era possibile effettuare controlli diretti sui produttori o sui primi acquirenti finché la produzione rimaneva limitata, detti controlli sono divenuti sempre più onerosi e meno efficaci allorché la produzione ha preso ad aumentare, come è risultato da un'indagine condotta in Italia dalla Commissione nel 1988 conformemente all'art. 9 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13).

In questo contesto la Commissione ha adottato il summenzionato regolamento 8 agosto 1989, n. 2537, relativo alle nuove modalità d'applicazione delle misure speciali per i semi di soia, poi integrato dal regolamento 19 gennaio 1990, n. 150.

La Commissione osserva che detti regolamenti, come chiaramente rivela il loro preambolo (diciottesimo e ventesimo considerando del regolamento n. 2537/89 e primo considerando del regolamento n. 150/90), hanno avuto come oggetto principale quello di precisare la definizione di impresa e di limitarne la sfera di applicazione per quel che riguarda i fabbricanti di alimenti o di mangimi, tenuto conto dei problemi sollevati dal controllo di questo tipo di attività.

Secondo la Commissione, la nozione di impresa alla quale si riferisce il regolamento n. 2537/89 corrisponde a quella data nel regime di aiuti alla produzione di semi oleosi, nel quale l'impresa si concepisce come il luogo fisico nel cui perimetro si procede alla « identificazione » dei semi, vale a dire alla determinazione dei parametri dell'integrazione (peso dei semi, tasso dell'aiuto) che sarà versata all'operatore.

L'obbligo di identificare i semi in un luogo determinato risponde alla necessità di poter eventualmente controllare fisicamente la dichiarazione dell'operatore. Inoltre l'identificazione fa decorrere il termine entro il quale i semi devono essere trasformati e ne impedisce l'uscita dall'impresa fino alla trasformazione (artt. 21 e 29 del regolamento n. 2537/89).

Se il regolamento n. 2537/89 non ha apportato radicali modifiche per i fabbricanti di olio (trituratori), né per i primi acquirenti non trasformatori, per quel che riguarda i fabbricanti di alimenti o di mangimi (incorporatori), esso ha invece disposto che gli impianti di deposito devono esser ubicati entro il perimetro dello stabilimento di produzione onde prevenire il rischio di frode specifico di questo tipo d'attività.

A questo proposito la Commissione ricorda che, in virtù dell'art. 2, del regolamento del Consiglio 23 maggio 1985, n. 1491, l'aiuto può venir concesso solo per i semi di soia raccolti e trasformati nella Comunità e che il sistema di controllo serve in particolare a verificare che l'aiuto non sia stato richiesto per semi di soia importati dai paesi terzi, operazione estremamente agevole in quanto esente da dazi doganali e che non presuppone alcun versamento di cauzione, contrariamente all'importazione di altri semi oleosi.

La Commissione sostiene che le disposizioni litigiose non contravvengono né al principio di parità di trattamento né a quello di proporzionalità.

*Sull'inosservanza del principio della parità di trattamento*

La Commissione sostiene in primo luogo che i fabbricanti di alimenti o di mangimi, ai quali la normativa litigiosa riserva lo stesso trattamento, non si trovano in una situazione comparabile a quella di altre categorie di amministrati che fruiscono dell'aiuto comunitario (trituratori e primi acquirenti non trasformatori).

Poiché l'incorporazione di semi non richiede, contrariamente alla triturazione, né investimenti né infrastrutture di rilievo, il numero di beneficiari dell'aiuto è potenzialemnte di gran lunga superiore a quello dei trituratori (in Italia esistono più di 1 000 incorporatori).

D'altra parte, poiché nella fabbricazione degli alimenti intervengono numerosi prodotti, sarebbe in pratica oltremodo difficile verificare la percentuale d'incorporazione dei semi di soia nel prodotto finito (alimenti composti).

Per gli oleifici, invece, è facile verificare il quantitativo di semi impiegato per produrre l'olio, giacché nella trasformazione i rendimenti sono costanti.

Siffatte differenze giustificano che, nel caso degli incorporatori, sia stato imposto l'obbligo di procedere all'identificazione dei semi di soia soltanto quando essi sono fisicamente presenti nello stesso luogo in cui saranno trasformati, per evitare ogni spostamento dei semi da uno stabilimento di produzione all'altro e garantire che i semi così identificati saranno effettivamente incorporati entro un termine ragionevole.

In secondo luogo la Commissione sostiene che, contrariamente a quanto si dichiara nell'ordinanza di rinvio, gli incorporatori di semi di soia, sotto il profilo dei controlli, sono in una situazione diversa rispetto agli incorporatori di semi di colza, di ravizzone e di girasole.

Da un lato le importazioni di semi di colza, di ravizzone e di girasole sono di gran lunga inferiori a quelle di semi di soia, come risulta dalle statistiche che la Commissione ha prodotto in corso di causa. Di conseguenza, la probabilità che venga richiesto un aiuto per semi importati sarebbe assai minore per i semi di colza, di ravizzone e di girasole che per i semi di soia.

D'altro lato, le importazioni di semi di colza, di ravizzone e di girasole, contrariamente a quanto avviene per i semi di soia, sono soggette ad un controllo amministrativo rigido, al quale si abbina il deposito di una cauzione, poiché il regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1983, n. 1594, relativo all'integrazione concessa per i semi oleosi (GU L 163, pag. 44), dispone un controllo delle importazioni dei semi di colza, di ravizzone e di girasole, al quale può abbinarsi il deposito di una cauzione, d'importo non superiore a quello « necessario ad evitare qualsiasi incentivo a sottrarre i semi importati al controllo e a presentare indebite richieste di integrazione » (art. 9), disciplinata dal regolamento (CEE) della Commissione 21 settembre 1983, n. 2681, che stabilisce le modalità di applicazione del regime d'integrazione per i semi oleosi (GU L 266, pag. 1).

Questo rigido controllo delle importazioni dei semi di colza, di ravizzone e di girasole riduce drasticamente i rischi di frode sui semi importati e permette quindi un regime di controllo meno severo al momento dell'identificazione dei semi presso gli incorporatori.

*Sull'inosservanza del principio di proporzionalità*

Secondo la Commissione, le disposizioni litigiose garantiscono il versamento dell'integrazione comunitaria unicamente per i semi di soia raccolti e trasformati nella Comunità, obiettivo che riveste importanza fondamentale per il buon funzionamento del sistema.

La Commissione osserva che le aree coltivate a semi di soia sono ormai numerosissime, che le importazioni di detti semi nella Comunità sono considerevoli, libere e a dazio zero e che non esistono rendimenti standardizzati di questi semi negli alimenti composti per animali. Essa ne deduce che i soli controlli efficaci nei confronti delle operazioni di incorporazione di semi di soia negli alimenti si situano a livello dell'identificazione dei semi da trasformare. A suo giudizio, le disposizioni litigiose costituiscono un provvedimento necessario per evitare le frodi alla disciplina comunitaria e sono quindi conformi al principio di proporzionalità.

## V — Risposte ai quesiti posti dalla Corte

A — *Richiesta di comunicazione rivolta alla Commissione*

La Corte ha rilevato che la Commissione precisava, a pag. 4 delle sue osservazioni, che:

« L'enorme sviluppo della produzione di soia nella Comunità aveva inevitabilmente delle implicazioni sul regime di controllo. Finché la produzione era limitata era, infatti, ancora possibile effettuare i controlli direttamente presso i produttori o i primi acquirenti. Con l'aumento della produzione questi controlli diventavano invece sempre più onerosi e meno efficaci. L'insufficienza del sistema di controllo esistente veniva confermata dai risultati di un'inchiesta della Commissione effettuata in Italia nel 1988, ai sensi dell'art. 9 del regolamento (CEE) del

Consiglio del 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13)».

Di conseguenza essa ha chiesto alla Commissione di produrre i risultati dell'inchiesta così effettuata.

La Commissione ha prodotto dinanzi alla Corte, in primo luogo, la lettera da essa inviata il 5 giugno 1989 alla Rappresentanza permanente dell'Italia presso le Comunità europee a seguito delle missioni di controllo effettuate in Italia dal 5 al 23 settembre 1988 e dal 28 novembre al 7 dicembre 1988 e, in secondo luogo, la relazione di sintesi sui risultati dei controlli operati per la liquidazione dei conti del FEAOG, sezione « garanzia », per l'esercizio 1988.

B — *Quesiti*

La Corte ha posto alla Commissione i seguenti quesiti:

1. Ai sensi del ventesimo "considerando" 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): « l'esperienza (...) ha evidenziato difficoltà supplementari di controllo per il caso in cui i semi di soia siano incorporati direttamente negli alimenti (...); di conseguenza è opportuno limitare il ricorso alla possibilità di depositare i semi all'esterno dell'impresa di produzione esclusivamente ai casi in cui i semi siano sottoposti a macinazione per la produzione di olio » e, ai sensi del primo considerando del regolamento (CEE) della Commissione 19 gennaio 1990, n. 150, recante modifica del regolamento (CEE) n. 2537/89 (GU L 18, pag. 10): « il regolamento (CEE) n. 2537/89 della Commissione, dell'8 agosto 1989 (...), aveva come obiettivo particolare una più precisa definizione dell'impresa ed una limitazione della sua estensione per quanto concerne i produttori di alimenti destinati al consumo umano o di mangimi, di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), tenuto conto dei problemi specifici di controllo che questo tipo d'attività comporta ».

Inoltre, la Commissione, a pag. 7 delle sue osservazioni, fa menzione di « specifici rischi di frode connessi a tali attività ».

Si chiede alla Commissione di indicare con esattezza quali siano gli « specifici problemi di controllo », le « difficoltà supplementari di controllo », ed i rischi di frode presenti nella produzione di mangimi, sia rispetto alle altre attività di trasformazione dei semi di soia, sia rispetto alle attività di produzione di mangimi sulla base di altri semi oleosi.

Secondo la Commissione, le specifiche difficoltà di controllo e i rischi di frode connessi all'incorporazione dei semi di soia nei mangimi derivano dalle seguenti circostanze:

— poiché gli investimenti richiesti per la produzione di questi mangimi sono ridotti, non essendo necessari neppure impianti fissi, il numero dei beneficiari dell'aiuto da controllare è molto elevato;

— poiché la fabbricazione di mangimi si compie a partire da prodotti molto diversi, non è possibile verificare, sulla base dei prodotti finiti, che i componenti utilizzati siano proprio quelli per i quali l'aiuto è stato concesso. Il controllo deve quindi effettuarsi « a monte », prima dell'incorporazione, e bisogna prendere tutte le misure necessarie ad evitare che i semi identificati prima dell'incorporazione siano rivenduti a terzi per ottenere un nuovo aiuto;

— la normativa italiana sottopone i produttori d'olio a controlli molto più severi (i semi sono sotto controllo della guardia di finanza) di quelli previsti per gli incorporatori;

— i rischi di frode sono molto più limitati per gli altri semi (colza, ravizzone, girasole), non soltanto perché essi sono sottoposti a cauzione, ma anche e soprattutto perché se ne utilizzano quantità esigue nella produzione di mangimi (rispettivamente il 2% e il 5% della produzione comunitaria di semi di girasole e di colza nella stagione 1990/1991).

2. A pag. 10 delle sue osservazioni, la Commissione riferisce che « l'importazione dei semi di colza, ravizzone e girasole, a differenza dei semi di soia, è sottoposta a uno stretto controllo amministrativo assortito da cauzione » e che « questo rigido controllo delle importazioni di semi di colza, ravizzone e girasole, riducendo drasticamente i rischi di frode sui semi importati, permette quindi un regime di controllo meno severo al momento dell'identificazione dei semi presso gli incorporatori ».

Si chiede alla Commissione di illustrare le ragioni per cui un sistema simile non sia ancora realizzato per l'importazione di semi di soia.

La Commissione ha precisato che, poiché le importazioni di semi di soia nella Comunità sono di gran lunga superiori a quelle di altri semi oleosi, un sistema di cauzioni simile a quello esistente per questi ultimi sarebbe sproporzionato ed eccessivamente rigido. Tenuto conto del numero di pratiche da trattare, la gestione di un tale sistema sarebbe particolarmente difficile e macchinosa.

3. A norma dell'art. 3, n. 2, del regolamento (CEE) della Commissione 8 agosto 1989, n. 2537, recante modalità di applicazione delle misure speciali per i semi di soia, modificato con regolamento (CEE) della Commissione 19 gennaio 1990, n. 150, al fine di consentire il controllo del diritto all'aiuto:

« (...) 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 otte-

nuti, 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 ».

La società Mignini, a pag. 27 della sua memoria, sostiene che: « (...) in un'industria di trasformazione che utilizzi semi di soia mediante incorporazione negli alimenti, il sistema e il procedimento di produzione (formule dei prodotti, automazione, ecc.) nonché le caratteristiche dei prodotti di base e quelle dei prodotti finiti sono talmente rigidi e trasparenti che ai fini del controllo, appare necessario e sufficiente verificare la contabilità di magazzino e finanziaria per verificare con certezza i quantitativi trasformati ».

Tenuto conto delle condizioni poste per il controllo dell'aiuto dall'art. 3, n. 2, del regolamento n. 2537/89, si chiede alla Commissione di indicare le ragioni per cui una definizione restrittiva dell'impresa, qual è quella fornita dal regolamento n. 150/90, fosse necessaria per assicurare un controllo efficace del versamento degli aiuti comunitari ai produttori di mangimi.

Secondo la Commissione, il fatto che sia possibile un controllo contabile non significa affatto che sia possibile un controllo fisico. Orbene, qualora non si possa controllare la percentuale d'incorporazione di un prodotto che beneficia di un aiuto comunitario, non è possibile verificare a sua volta se la contabilità sia corretta. A parere della Commissione, ciò costituisce la principale differenza tra la produzione di mangimi e la produzione di olio, per la quale invece la combinazione dei controlli fisici e contabili è precisa.

La Commissione ha rilevato che la nozione di « impresa » è stata definita restrittivamente per obbligare i produttori a procedere all'identificazione dei semi solo se questi ultimi sono fisicamente presenti nel luogo stesso ove saranno trasformati. Essa ha così voluto evitare ogni spostamento dei semi da uno stabilimento all'altro dopo la loro identificazione e garantire così che, una volta identificati, i semi siano incorporati nei mangimi entro un termine ragionevole che permetta un controllo continuativo nel tempo.

F. Grévisse
giudice relatore