CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 6 aprile 1995 *

1. Nel presente procedimento, il Tribunale di Piacenza ha posto alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, una questione pregiudiziale sull'interpretazione e, nel caso, la validità dell'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 17 marzo 1993, n. 668, relativo all'instaurazione di un limite per la concessione dell'aiuto alla produzione di prodotti trasformati a base di pomodori (in prosieguo: il «regolamento n. 668/93») [1].

Fatti

2. La domanda pregiudiziale proposta dal Tribunale di Piacenza trae origine da una controversia tra la SCAC Srl (in prosieguo: la «SCAC») e l'Associazione dei Produttori ortofrutticoli (in prosieguo: l'«ASIPO»). In tale controversia la SCAC imputava all'ASIPO l'inadempimento di un contratto con il quale l'ASIPO si era impegnata a fornire alla SCAC, per la campagna 1993/1994, un quantitativo complessivo di pomodori freschi da trasformare in «altri prodotti» (prodotti a base di pomodori, diversi dal concentrato di pomodoro e dai pomodori pelati interi in conserva), equivalente alla media matematica dei quantitativi di «altri prodotti» lavorati in quota dalla SCAC nel corso delle campagne di commercializzazione 1990/1991 e 1991/1992.

Tuttavia, la circolare del ministero dell'Agricoltura italiano 25 marzo 1993, n. E-318, che ripartiva tra le diverse imprese trasformatrici la quota di pomodori freschi per la campagna 1993/1994 attribuita all'Italia dal regolamento n. 668/93, assegnava alla SCAC le seguenti quantità di pomodori ammessi al beneficio di un aiuto alla produzione: 11,9 tonnellate per i «pomodori pelati», 3 501,7 tonnellate per il «concentrato» e 2 954 tonnellate per gli «altri prodotti». Quest'ultima quantità era inferiore di 622 400 kg a quella prevista nel contratto; per questo motivo, la SCAC aveva inserito una clausola nella quale specificava che, ritenendosi penalizzata dal meccanismo di attribuzione delle quote stabilito dal regolamento n. 668/93, avanzava comunque la pretesa alla concessione di un aiuto alla produzione per questi 622 400 kg addizionali di pomodoro fresco, destinati ad «altri prodotti», in attesa della pronuncia della Corte di giustizia in merito alla legittimità del regolamento stesso.

In occasione dell'esecuzione del contratto, l'ASIPO si limitava a fornire alla SCAC la quantità di 2 954 tonnellate di pomodori

* Lingua originale: lo spagnolo.

1 — GU L 72, pag. 1.

freschi, assegnate a questa impresa dalla circolare ministeriale per la trasformazione di «altri prodotti». Il rifiuto di consegnare i restanti 622 400 kg di pomodori si basava sull'assenza di certezza relativa alla garanzia del prezzo degli stessi alla luce della normativa comunitaria.

3. Di fronte all'inadempimento parziale del contratto, la SCAC ricorreva dinanzi al Tribunale di Piacenza, per ottenere l'esecuzione integrale del contratto di fornitura di pomodori da parte dell'ASIPO Il giudice italiano, accogliendo le richieste della ricorrente, ingiungeva in via cautelare all'ASIPO la consegna dei 622 400 kg di pomodori, e sottoponeva alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 1, par. 2, del regolamento (CEE) n. 668/93 del Consiglio debba essere interpretato nel senso che, quando un'impresa trasformatrice di pomodori, cui era stata assegnata una certa quota per la produzione di pelati, trasferisce di destinazione il 25% del pomodoro fresco dalla quota "pelati" alle quota "concentrato" o "altri prodotti", gli effetti di questo trasferimento si ripercuotono sulle successive campagne di commercializzazione facendo sì che a questa impresa venga comunque attribuita la quota di pomodori freschi destinata a "pelati" di cui è stata assegnataria nella campagna precedente, maggiorata però di una quota di pomodori freschi destinati a "concentrato" o ad "altri prodotti" in proporzione alla percentuale di pomodori freschi effettivamente trasformati in "concentrato" o in "altri prodotti" in virtù del suddetto trasferimento di destinazione del 25% attuato durante la precedente campagna di commercializzazione, comportando una corrispondente diminuzione nella percentuale delle quote di pomodori freschi (con destinazione "concentrato" o "altri prodotti") attribuite alle altre imprese di trasformazione.

2) In caso di risposta affermativa al precedente quesito, considerando quanto disposto dalla sentenza della Corte di giustizia 21 febbraio 1991 nelle in cause riunite C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik, e dovendosi ritenere che sussistono seri dubbi sulla validità dell'art. 1, n. 2, del regolamento (CEE) n. 668/93 del Consiglio 17 marzo 1993, e che il ricorrente appare minacciato da un pregiudizio grave ed irreparabile, se l'art. 1, n. 2, del regolamento (CEE) n. 668/93, comportando un progressivo aumento della quota di trasformazione di pomodoro fresco attribuita alle società produttrici di "pelati" a discapito delle società produttrici di "concentrato" o di "altri prodotti" secondo il meccanismo di cui al precedente quesito, sia illegittimo per contrasto con il principio di non discriminazione così come accolto nell'ordinamento comunitario, e in particolare con l'art. 40, n. 3, del Trattato CEE».

4. La risposta a tali questioni pregiudiziali, nelle quali il Tribunale di Piacenza propone un'interpretazione dell'art. 1, n. 2, del regola-

mento n. 668/93 che porta a mettere in questione la validità della detta disposizione, a causa di una sua possibile incompatibilità con l'art. 40, n. 3, del Trattato CEE, esige una previa esposizione del contesto normativo in cui si incardina la disposizione in questione.

Normativa comunitaria

5. La normativa fondamentale in questa materia è contenuta nel regolamento (CEE) del Consiglio 24 febbraio 1986, n. 426, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (in prosieguo: il «regolamento n. 426/86») [2]. Tale organizzazione comune dei mercati ha per scopo assicurare la competitività di determinati prodotti comunitari trasformati a base di frutta e verdura, che rivestano un'importanza particolare nelle regioni mediterranee della Comunità, poiché i costi di produzione sono sensibilmente superiori a quelli di paesi terzi.

6. Per raggiungere questo obiettivo, l'organizzazione comune dei mercati impone un regime unificato degli scambi con i paesi terzi, che si articola sulla base della determinazione di un prezzo minimo di importazione e dell'applicazione, se il prezzo franco frontiera dei prodotti provenienti da paesi terzi è inferiore, di un dazio doganale e di una tassa di compensazione. È inoltre prevista la concessione di restituzioni all'esportazione per consentire l'esportazione di prodotti comunitari sui mercati mondiali.

7. Quanto agli scambi intracomunitari, l'organizzazione comune dei mercati stabilisce un regime basato sulla determinazione di un prezzo minimo da pagarsi dalle imprese trasformatrici al produttore, prezzo determinato in funzione dei prezzi base della frutta e degli ortaggi destinati al consumo allo stato fresco e della necessità di mantenere un adeguato equilibrio tra le diverse partite di prodotto fresco. Essendo tale prezzo minimo talmente elevato da compromettere la competitività dei prodotti comunitari, l'art. 2 del regolamento n. 426/86 istituisce un regime di aiuti alla produzione che consente alle imprese l'elaborazione di prodotti trasformati a base di frutta e ortaggi a un prezzo inferiore a quello che risulterebbe dal pagamento di un prezzo remunerativo ai raccoglitori di prodotti freschi.

Dato il potenziale della produzione comunitaria di alcuni prodotti ortofrutticoli, l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 426/86 prevede la possibilità che il Consiglio prenda le opportune misure ad evitare un notevole squilibrio tra l'offerta e la domanda di prodotti trasformati e, in particolare, la limitazione della concessione dell'aiuto alla produzione a un quantitativo determinato. L'art. 3 dello stesso regolamento vincola inoltre la concessione dell'aiuto alla produzione alla stipula di contratti tra le imprese trasformatrici e i produttori di ortofrutticoli.

2 — GU L 49, pag. 1.

8. Le disposizioni del regolamento di base dell'organizzazione comune dei mercati relative agli aiuti alla produzione sono state sviluppate nel regolamento (CEE) della Commissione 7 giugno 1991, n. 1558, che stabilisce modalità di applicazione del regime di aiuti alla produzione per taluni prodotti trasformati a base di ortofrutticoli [3]. Tale normativa regola principalmente il procedimento amministrativo applicabile agli aiuti alla produzione, nel quale emerge la necessità che le imprese trasformatrici di pomodori concludano con i produttori un «contratto preliminare» prima dell'inizio del periodo di piantagione e, in seguito, un contratto di trasformazione, che indicherà i dati di entrambe le parti, la quantità di pomodoro fresco acquistata, il ritmo delle consegne e il prezzo pagato così come i prodotti finiti che si otterranno dal pomodoro fresco.

9. In ultimo, la limitazione degli aiuti alla produzione, prevista all'art. 2, n. 3, del regolamento del Consiglio n. 426/86, è stata infine disciplinata nell'ambito dei prodotti trasformati a base di pomodori, dal regolamento n. 668/93, citato, integrato dal regolamento (CEE) della Commissione 30 giugno 1993, n. 1794 [4]. L'art. 1, n. 1, del regolamento n. 668/93, applicabile a decorrere dalla campagna di commercializzazione 1993/1994, attribuisce agli Stati membri un quantitativo massimo di pomodori freschi ammesso al beneficio dell'aiuto alla produzione, che si articola in funzione dei prodotti trasformati che si otterranno dagli stessi. All'Italia sono state così attribuite 1 655 000 tonnellate per «concentrati di pomodori», 1 185 000 tonnellate per «pomodori pelati interi in conserva» e 453 998 tonnellate per «altri prodotti a base di pomodori».

In base all'art. 1, n. 2, del regolamento n. 668/93, ogni Stato membro procederà alla distribuzione della sua quota «fra le imprese di trasformazione proporzionalmente alla media delle quantità realmente prodotte da ciascuna di esse nelle tre campagne di commercializzazione precedenti quella per la quale è fissato l'aiuto». Tuttavia, allo scopo di introdurre una certa flessibilità in questo sistema rigido di assegnazione della quota di pomodoro fresco alle imprese in funzione del prodotto trasformato, l'ultimo capoverso dell'art. 1, n. 2, del regolamento in esame dispone che:

«Su richiesta dell'impresa interessata, le competenti autorità dello Stato membro autorizzano una sola delle tre possibilità di trasferimento seguenti:

— un trasferimento, nei limiti del 25%, delle quantità di pomodori pelati, espresse in quantità di pomodori freschi, alle quantità assegnate per i concentrati di pomodori e altri prodotti a base di pomodori;

3 — GU L 144, pag. 31.

4 — Regolamento (CEE) della Commissione 30 giugno 1993, n. 1794, che stabilisce le modalità di applicazione riguardanti l'aiuto alla produzione per i prodotti trasformati a base di pomodori (GU L 163, pag. 23).

— un trasferimento, nei limiti del 5%, delle quantità di concentrati di pomodori, espresse in quantità di pomodori freschi, alle quantità assegnate per gli altri prodotti;

— un trasferimento, nei limiti del 5%, delle quantità previste per gli altri prodotti a base di pomodori, espresse in quantità di pomodori freschi, alle quantità assegnate per i concentrati».

Il primo quesito

10. Il primo quesito sottoposto alla Corte dal Tribunale di Piacenza si riferisce all'interpretazione dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 668/93, che impone ad ogni Stato membro l'obbligo di distribuire fra le imprese di trasformazione la quota di pomodori freschi ammessa al beneficio dell'aiuto alla produzione assegnata dallo stesso regolamento. Tale disposizione consente inoltre alle imprese, previa autorizzazione da parte delle competenti autorità dello Stato membro, di realizzare un trasferimento tra le sottoquantità che compongono le loro quote. Tali possibilità di trasferimento sono però limitate, di modo che un'impresa può trasferire fino al 25% della propria sottoquantità di «pomodori pelati interi» verso le sottoquantità di «concentrati di pomodori» e «altri prodotti», nonché fino al 5% della sottoquantità «concentrati di pomodori» alla sottoquantità «altri prodotti» e viceversa. Tuttavia, non è consentito alcun trasferimento dalle sottoquantità «concentrati di pomodori» e «altri prodotti» alla sottoquantità «pomodori pelati interi». La domanda pregiudiziale si riferisce, precisamente, all'interpretazione di questo meccanismo di trasferimenti tra le diverse parti di quota attribuita ad ogni impresa.

11. Secondo la ricorrente nel procedimento principale, questo sistema di trasferimenti favorisce le imprese produttrici di pomodori pelati, a detrimento di quelle che producono concentrati di pomodori o altri prodotti. A parere della ricorrente, qualora un'impresa trasferisca il 25% del proprio quantitativo di «pomodori pelati» verso il quantitativo di «concentrati» o «altri prodotti», tale trasferimento si ripercuoterebbe sulle campagne di commercializzazione successive, in modo tale che l'impresa che ha operato il trasferimento manterrebbe lo stesso quantitativo di «pomodori pelati», con l'aggiunta di un quantitativo ulteriore di «concentrati» o «altri prodotti», proporzionalmente alla percentuale di altri prodotti o di concentrati effettivamente trasformati con i quantitativi trasferiti. Di conseguenza, la SCAC argomenta che le imprese produttrici di pomodori pelati interi manterranno il proprio quantitativo di pomodori pelati, acquisendo quantitativi sempre maggiori di «concentrati» o «altri prodotti», a detrimento delle imprese trasformatrici di questi due ultimi tipi di prodotti, le cui sottoquantità si ridurranno progressivamente.

12. Questa interpretazione del meccanismo di trasferimento previsto dall'art. 1, n. 2, del regolamento n. 668/93, sulla quale si è basato il giudice nazionale per sottoporre il quesito pregiudiziale, non può condividersi.

In primo luogo, trasferimenti dal quantitativo dei «pomodori pelati» a quello dei «concentrati di pomodoro» o «altri prodotti» sono tecnicamente possibili, ma non lo è il contrario. I pomodori freschi utilizzati per l'elaborazione in pelati debbono infatti essere di buona qualità e trovarsi in perfetto stato di conservazione così che sono anche adatti alla fabbricazione di concentrato di pomodoro e di altri prodotti. I pomodori utilizzati per la fabbricazione del concentrato e di altri prodotti possono invece essere di qualità inferiore, e non è necessario che si trovino in perfetto stato di conservazione, così che non sono utilizzabili per la trasformazione in pomodori pelati. Così, la possibilità di trasferire il quantitativo destinato a «pomodori pelati» verso gli altri due si presenta come uno strumento che introduce una relativa flessibilità nel sistema rigido di quote dell'organizzazione comune dei mercati, per consentire alle imprese che acquistano pomodori di alta qualità, e che si deteriorino in seguito per qualsiasi motivo, di utilizzarli per l'elaborazione di concentrato o altri prodotti. In questo senso, l'art. 6, n. 5, del regolamento n. 1558/91 prevede che quando i pomodori hanno subito un deterioramento dopo essere stati presi in consegna dal trasformatore, le autorità competenti possono autorizzare quest'ultimo a utilizzare i pomodori per la trasformazione di un prodotto finito differente da quello previsto nel contratto di trasformazione.

In secondo luogo, gli Stati membri ripartiscono la quota loro assegnata e le tre parti che la formano, tra le imprese trasformatrici, tenendo conto «delle quantità realmente prodotte da ciascuna di esse», come stabilisce l'art. 1, n. 2, del regolamento n. 668/93. Tale disposizione suppone che, se un'impresa trasferisce il 25% del quantitativo destinato a pomodori pelati alle altre due destinazioni, nella prossima campagna di commercializzazione il suo quantitativo destinato a pomodori pelati dipenderà dalla quantità realmente prodotta, e non manterrà la quantità della campagna precedente. Un'impresa non potrà, dunque, mantenere intatto il quantitativo dal quale ha realizzato il trasferimento e, allo stesso tempo, aumentare il quantitativo che beneficia di detto trasferimento. Come la Commissione rileva nelle sue osservazioni, il sistema di quote non implica la costituzione di diritti acquisiti a favore di nessuna impresa.

Infine, la media aritmetica delle quantità di prodotti trasformati a base di pomodori realmente prodotti da ogni impresa nel corso delle tre campagne di commercializzazione precedenti, che è il criterio utilizzato dagli Stati membri per assegnare la quota alle imprese, comprende la produzione totale di un'impresa, che abbia o che non abbia beneficiato di un aiuto alla produzione. Ogni impresa è libera di fabbricare la quantità di prodotti trasformati a base di pomodori che ritenga conveniente; solo i prodotti ricompresi nelle quote relative beneficeranno dell'aiuto alla produzione. Tuttavia, la produzione eccedente la quota è computata dallo Stato membro agli effetti della distribuzione delle quote tra le imprese.

13. Pertanto, deve rispondersi negativamente alla prima questione posta dal Tribunale di Piacenza, in quanto il trasferimento di una

parte di pomodoro fresco dal quantitativo destinato a «pomodori pelati» a quelli destinati a «concentrati» o «altri prodotti» non altera il criterio di assegnazione delle quote e delle loro parti alle imprese nel corso della campagna di commercializzazione successiva, che avverrà in funzione delle quantità di pomodori realmente trasformate da ogni impresa nei differenti prodotti elaborati a base di pomodoro.

Il secondo quesito

14. Rispondendo in senso negativo al primo quesito, in principio, non è strettamente necessario rispondere al secondo quesito posto dal Tribunale di Piacenza. Malgrado ciò, credo possa risultare utile alla risoluzione della controversia principale da parte del giudice nazionale sapere se l'art. 1, n. 2, del regolamento n. 668/93, interpretato nella forma suesposta, comporti un qualche tipo di discriminazione che lo renda incompatibile con l'art. 40, n. 3, del Trattato CEE.

15. In questo senso, esiste una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo la quale il principio di non discriminazione tra produttori o consumatori della Comunità, sancito all'art. 40, n. 3, del Trattato CEE, è il riflesso concreto nell'ambito della politica agricola del principio generale di eguaglianza, a sua volta uno dei principi fondamentali del diritto comunitario. Questo principio esige che non vengano trattate in modo diseguale situazioni eguali, né situazioni differenti in modo eguale, a meno che ciò non abbia una giustificazione obiettiva [5]. La Corte ha inoltre rilevato che «il fatto che una misura applicata nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato possa avere ripercussioni diverse per determinati produttori, a seconda dell'orientamento individuale della loro produzione, non costituisce una discriminazione, dal momento che la determinazione del prelievo si fonda su criteri obiettivi, adeguati alle necessità del funzionamento globale dell'organizzazione comune di mercato» [6].

16. La limitazione degli aiuti alla produzione di prodotti trasformati a base di pomodoro mediante l'istituzione di un sistema di quote è del tutto compatibile con l'art. 40, n. 3, del Trattato CEE, così come lo era il sistema dei limiti di garanzia, applicato in precedenza come misura di stabilizzazione della produzione in questa organizzazione comune dei mercati [7]; entrambi i metodi perseguivano infatti il mantenimento dell'equilibrio tra offerta e domanda, che è uno degli obiettivi della politica agricola comune, come stabilito dall'art. 39, n. 1, lett. c), del Trattato CEE.

17. Il meccanismo di trasferimenti tra le diverse parti delle quote attribuite dagli Stati

5 — Si vedano, tra l'altro, sentenze 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart (Racc. pag. I-435), 19 marzo 1992, causa C-311/90, Hierl (Racc. pag. I-2061), e 18 maggio 1994, causa C-309/89, Codorniu/Consiglio dell'Unione europea (Racc. pag. I-1853).

6 — Sentenze 19 marzo 1992, causa C-311/90, Hierl (citata, punto 19), e 9 luglio 1985, causa 179/84, Bozzetti (Racc. pag. 2301).

7 — Come statuito dalla Corte di giustizia nella sentenza 24 gennaio 1991, causa C-27/90, SITPA (Racc. pag. I-133).

alle imprese permette il travaso di pomodori freschi dalla sottoquantità «pomodori pelati» alle sottoquantità «concentrati» e «altri prodotti» perché tale trasferimento è tecnicamente possibile e potenzia la fabbricazione di un prodotto di alta qualità come il pomodoro pelato. Questa possibilità di trasferimento non crea un vantaggio sproporzionato in capo alle imprese produttrici di pomodori pelati, in quanto la quota di queste dipenderà sempre dalle quantità realmente prodotte; trasferendo sottoquantità verso i «concentrati» o «altri prodotti» esse perderanno la proporzione relativa alla sottoquantità di pomodori pelati nella seguente campagna di commercializzazione. Inoltre, qualsiasi impresa può elaborare prodotti trasformati a base di pomodoro a margine della propria quota, e ampliarla proporzionalmente per ciascuna delle tre sottoquantità. Se si produce uno spostamento delle quantità di pomodori freschi verso la sottoquantità «altri prodotti», trattandosi di un settore in auge, diminuirà la quantità di pomodori ammessa a beneficiare di un aiuto alla produzione, a meno che le istituzioni comunitarie non amplino la quota nazionale.

18. Da tutto ciò si deduce che il meccanismo di trasferimento previsto dall'art. 1, n. 2, del regolamento n. 668/93 non istituisce alcuna discriminazione ingiustificata tra le diverse imprese, e che non rivela, perciò, alcun elemento che faccia dubitare della sua validità.

Conclusioni

19. In base alle considerazioni precedenti, vi propongo di risolvere le questioni pregiudiziali proposte dal Tribunale di Piacenza nei seguenti termini:

«L'art. 1, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 17 marzo 1993, n. 668, relativo all'instaurazione di un limite per la concessione dell'aiuto alla produzione di prodotti trasformati a base di pomodori, deve essere interpretato nel senso che i trasferimenti di quote operati dalle imprese produttrici di pelati verso "concentrati" o "altri prodotti" non implicano che tali imprese, nella campagna di commercializzazione successiva, mantengano intatta la propria quota di pomodori freschi destinata a pelati aumentando, al tempo stesso, le quote destinate a "concentrati" o "altri prodotti" proporzionalmente ai trasferimenti realizzati.

L'esame della questione sollevata dal giudice nazionale non ha rivelato alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 1, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 17 marzo 1993, n. 668, relativo all'instaurazione di un limite per la concessione dell'aiuto alla produzione di prodotti trasformati a base di pomodori».