CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ
presentate il 13 luglio 1995 *

A — Premessa

1. Il presente procedimento verte sull'interpretazione di talune norme relative agli aiuti per la produzione di soia vigenti nel 1991.

La normativa comunitaria

2. La Comunità incentiva dal 1979 la coltivazione di semi di soia nel suo territorio mediante speciali misure di sostegno. Lo scopo perseguito è quello di ridurre il quantitativo di semi di soia importati da paesi terzi in esenzione dal dazio doganale. Il regolamento (CEE) del Consiglio 23 maggio 1985, n. 1491, recante misure speciali per i semi di soia [1], è stato emanato nell'ambito dell'attuazione di tale politica. Esso prevedeva la fissazione, per ciascuna campagna di commercializzazione, di un «prezzo d'obiettivo» per i semi di soia. Per l'ipotesi in cui detto prezzo fosse superiore al prezzo del mercato mondiale, avrebbe dovuto essere concessa, ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento, un'integrazione (pari alla differenza fra questi due prezzi) per «i semi di soia raccolti e trasformati nella Comunità». A norma dell'art. 2, n. 2, del regolamento, l'integrazione spettava al primo acquirente o trasformatore che avesse stipulato con il produttore un contratto con cui si impegnava a pagare a quest'ultimo un determinato prezzo minimo. A tenore dell'art. 2, n. 6, del regolamento, le norme generali per la concessione dell'integrazione, le modalità di controllo del diritto all'integrazione e altre condizioni sarebbero state stabilite dal Consiglio. Infine, nell'art. 2, n. 8, del regolamento si disponeva che «le modalità di applicazione del presente articolo, in particolare per quanto riguarda le disposizioni quadro cui devono conformarsi i contratti di cui al paragrafo 2», dovevano essere determinate dalla Commissione.

3. Le norme da emanare ai sensi dell'art. 2, n. 6, del regolamento n. 1491/85 si concretavano nel regolamento (CEE) del Consiglio 25 luglio 1985, n. 2194, che stabilisce le norme generali relative alle misure speciali per i semi di soia [2]. A tenore dell'art. 2, n. 1, di questo regolamento, l'integrazione andava

* Lingua originale: il tedesco.

1 — GU L 151, pag. 15.

2 — GU L 204, pag. 1; modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 luglio 1988, n. 2218, recante modifica del regolamento (CEE) n. 2194/85, che stabilisce le norme generali relative alle misure speciali per i semi di soia (GU L 197, pag. 12).

concessa, su richiesta, al primo acquirente o ai trasformatori [3] di semi di soia raccolti nella Comunità, i quali

«a) soddisfino almeno le condizioni seguenti:

— tengano una contabilità di magazzino conforme a norme da definire,

— s'impegnino a fornire altri documenti giustificativi eventualmente necessari per il controllo del diritto all'integrazione,

— s'impegnino a dichiarare i casi previsti all'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma;

b) depositino, entro una data da stabilire, presso l'organismo competente dello Stato membro in cui i semi sono raccolti:

— un contratto stipulato con il produttore in cui siano specificate determinate condizioni,

— una dichiarazione che indichi il quantitativo di semi di soia effettivamente consegnato; questo documento dev'essere firmato da entrambe le parti».

4. A tenore dell'art. 5 del regolamento n. 2194/85, l'importo dell'integrazione andava calcolato, fatto salvo l'art. 6, in base al peso dei semi di soia indicato nella dichiarazione di consegna.

5. L'art. 6 del regolamento n. 2194/85 così recitava:

«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,

3 — Nella versione originaria dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 2194/85 si parlava del «primo acquirente». Dopo la modifica ad opera del regolamento n. 2218/88 si parla, invece, di «trasformatori». Ciò è probabilmente dovuto all'intento di corrispondere, ormai, l'integrazione solo ai primi acquirenti che fossero al tempo stesso trasformatori (v. anche art. 2, n. 2, del regolamento). Tuttavia, in altre disposizioni del regolamento continua a farsi menzione, anche dopo la modifica, del «primo acquirente». Non occorre approfondire questo punto, poiché esso è irrilevante ai fini della soluzione delle questioni pregiudiziali.

della contabilità finanziaria dei richiedenti l'integrazione.

Lo Stato membro procede agli opportuni controlli:

— ogni volta che il quantitativo consegnato da un produttore a 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».

6. Le norme di attuazione relative a tali disposizioni venivano dettate col regolamento (CEE) della Commissione 8 agosto 1989, n. 2537, recante modalità di applicazione delle misure speciali per i semi di soia [4]. Nell'art. 6, n. 2, questo regolamento stabiliva le indicazioni che dovevano essere contenute nei contratti stipulati con i produttori di semi di soia. Fra tali indicazioni figurano segnatamente le seguenti:

«e) indicazione definitiva delle superfici seminate, espressa in ettari e in aree;

f) le necessarie indicazioni relative all'identificazione delle superfici considerate.

(...)

g) l'indicazione delle rese ottenute dal produttore per il raccolto precedente».

7. Riveste particolare importanza in questo contesto l'art. 6, n. 3, del regolamento, il quale è così redatto:

4 — GU L 245, pag. 8, modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 19 gennaio 1990, n. 150 (GU L 18, pag. 10). Il regolamento n. 2537/89 ha sostituito il regolamento (CEE) della Commissione 12 agosto 1985, n. 2329, relativo alle modalità di applicazione delle misure speciali per i semi di soia (GU L 218, pag. 16), inizialmente vigente in materia.

«Dopo la firma del contratto, le superfici indicate a norma delle lettere e) e f) del paragrafo 2 possono essere utilizzate dal produttore esclusivamente per la coltivazione della soia, eccettuati casi di forza maggiore.

Di conseguenza, qualsiasi modifica eventualmente apportata alla destinazione delle superfici ivi indicate, dopo la firma del contratto, ma prima del suo deposito presso l'organismo competente, dev'essere oggetto di una clausola da inserire nel contratto allo scopo di rettificare le superfici e di precisare il motivo della modifica.

Inoltre, un'eventuale modifica della destinazione di tutte o di parte delle superfici dichiarate apportata nei tre mesi precedenti la data prevista per l'inizio del raccolto dei semi di soia oggetto del contratto dev'essere notificata dal produttore all'organismo competente, all'organismo responsabile del controllo e al primo acquirente ogniqualvolta tale modifica sia superiore al 10% della superficie indicata e superiore a 1 ha di superficie. La notifica va fatta per iscritto entro otto giorni lavorativi a decorrere dalla data di realizzazione della modifica».

8. L'art. 6, n. 5, del regolamento comminava talune sanzioni per le infrazioni delle disposizioni sopra citate. Dal raffronto fra le varie versioni linguistiche dell'art. 6, n. 5, risulta che queste sono, in parte, notevolmente divergenti fra loro. Se ci si basa sulle versioni italiana e francese, si ottiene il testo seguente, che dovrebbe essere il più conforme alla volontà del legislatore:

«L'inosservanza del disposto del n. 2, lett. e) e f), o dei nn. 3 e 4 può comportare l'invalidità del contratto nell'ambito del presente regolamento e la perdita del diritto all'integrazione per i semi raccolti in base allo stesso contratto, a meno che non sia dimostrato, a soddisfazione dello Stato membro, che non c'è stata negligenza o colpa grave. Inoltre, l'inosservanza del disposto del n. 3 può comportare l'esclusione del produttore dal beneficio delle disposizioni del presente regolamento, per la durata della campagna successiva, qualora non sia dimostrato che non c'è stata negligenza o colpa grave.

Tuttavia le disposizioni previste nel comma precedente sono applicabili esclusivamente se dal controllo delle superfici emerge una differenza superiore al 10% tra le superfici dichiarate e le superfici effettivamente seminate e sulle quali si può procedere al raccolto».

Si tratta, come ho appena detto, di un tentativo di ricostruire l'effettivo spirito della norma. In particolare, la versione tedesca di quest'ultima ha un significato affatto diverso [5].

9. Il regolamento n. 2537/89 veniva modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 19 gennaio 1990, n. 150 [6], essendo risultato che, «ai fini della chiarezza del testo», era necessario emendare le disposizioni «relative alle modalità concernenti le conseguenze delle irregolarità commesse dagli operatori». In particolare, veniva soppresso l'art. 6, n. 5, e veniva inserito il nuovo art. 29 bis, il quale dispone quanto segue:

«Nel caso in cui, in occasione di un controllo o di una verifica, sia riscontrato un caso di irregolarità, si applicano le seguenti disposizioni, fatte salve le altre misure eventualmente applicabili:

1. Un'irregolarità derivante da una falsa dichiarazione rilasciata deliberatamente o da una negligenza grave commessa dal produttore al momento della stipulazione del contratto di cui all'articolo 6 o della sua esecuzione, in particolare per quanto riguarda l'esattezza delle indicazioni di cui all'articolo 6, paragrafo 2, e l'osservanza del paragrafo 3 dello stesso articolo, comporta l'invalidità del contratto ai sensi del presente regolamento, l'esclusione dal diritto all'integrazione per i semi prodotti nel quadro del regime del contratto e l'esclusione del produttore dal beneficio delle disposizioni del presente regolamento per tutta la campagna di commercializzazione successiva.

(...)

4. Le sanzioni previste dal presente regolamento, in particolare quelle di cui all'articolo 21, paragrafo 2, e all'articolo 32, paragrafo 4, sono determinate in base al tipo e alla gravità dell'inadempienza e nella misura necessaria

5 — Il testo tedesco, che può senz'altro considerarsi come un contributo all'umorismo giuridico, ha il seguente tenore: «Die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 2 Buchstaben e) und f) oder der Absätze 3 und 4 zieht die Ungültigkeit des Vertrages im Hinblick auf die vorliegende Regelung nach sich. Die Sojabohnen, die unter diesem Vertrag geerntet werden, verlieren die Beihilfefähigkeit, es sei denn, daß nach der Überzeugung der Mitgliedstaaten weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt. Im übrigen kann die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 3 den Ausschluß des Erzeugers von den Vergünstigungen der vorliegenden Regelung für die Dauer des folgenden Wirtschaftsjahres nach sich ziehen, falls weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt.
Die Bestimmungen des vorstehenden Unterabsatzes finden keine Anwendung, wenn die Kontrolle der Flächen eine Differenz zwischen den erklärten Flächen und den tatsächlich eingesäten Flächen, die geerntet werden können, erkennen läßt, die größer als 10% ist».

6 — GU L 18, pag. 10.

al buon funzionamento del meccanismo considerato».

10. Per completezza rilevo che nel frattempo il sopradescritto sistema di sovvenzioni alla produzione di soia nella Comunità è stato notevolmente modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 12 dicembre 1991, n. 3766, che istituisce un regime di sostegno per i produttori di semi di soia, di colza e ravizzone e di girasole [7], e dal regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 1765, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi [8]. Tali nuove discipline, entrate in vigore solo nel 1992 o più tardi, non sono però direttamente rilevanti ai fini del presente procedimento [9].

Fatti

11. Il 27 maggio 1991 la Cereol Italia Srl (in prosieguo: la «Cereol») stipulava con l'Azienda agricola Castello Sas (in prosieguo: la «Castello») un contratto relativo alla coltivazione di semi di soia nella campagna 1991/1992. La Cereol si obbligava a corrispondere alla Castello, per i semi coltivati, il prezzo minimo vigente. Nello stesso contratto si precisava che la superficie da coltivare era di 93,22 ettari.

12. La Cereol depositava il detto contratto presso l'ente italiano competente, l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (in prosieguo: l'«AIMA»), e chiedeva l'integrazione spettantele in base alle sopra illustrate norme di diritto comunitario [10]. L'AIMA le versava l'integrazione richiesta nella misura di 112 509 187 LIT.

13. In occasione di un controllo effettuato il 7 ottobre 1991, l'Ispettorato all'agricoltura di Treviso accertava che, invece dei 93,22 ettari menzionati nel contratto, erano stati messi a coltivazione solo 77 ettari. La Castello asserisce che tale riduzione dell'area coltivata è dovuta in parte ad improcrastinabili lavori di rifacimento dei fossi di scolo e in parte a un ristagno d'acqua provocato da forti piogge. A seguito del suddetto controllo aveva luogo un lungo scambio di corrispondenza fra l'AIMA, la Cereol e la Castello. Infine, l'AIMA comunicava alla Cereol che, a causa delle irregolarità commesse dalla Castello, il contratto andava considerato invalido e che

7 — GU L 356, pag. 17.

8 — GU L 181, pag. 12.

9 — Entrambi i regolamenti sono illustrati nelle conclusioni presentate il 9 marzo 1994 dall'avvocato generale Jacobs per la causa C-353/92, Grecia/Consiglio (Racc. 1994, pag. I-3414).

10 — In base alle informazioni disponibili, non si può stabilire con certezza se la Cereol abbia chiesto l'integrazione in veste di «trasformatore» (come ritiene, ad esempio, la Commissione) o di «primo acquirente». La Cereol, che non ha partecipato alla trattazione orale dinanzi alla Corte, ha usato nelle sue osservazioni scritte la nozione di «primo acquirente». Tuttavia questo punto può restare insoluto, poiché non rileva per la soluzione delle questioni pregiudiziali (v. anche nota 3).

per i semi di soia di cui trattavasi non spettava alcuna integrazione. Secondo quanto afferma la Castello, l'AIMA disponeva al tempo stesso che la Castello sarebbe stata esclusa dall'applicazione della normativa sull'integrazione per la campagna successiva. L'AIMA ingiungeva poi alla Cereol la restituzione dell'integrazione versatale.

14. In seguito a ciò, la Cereol conveniva in giudizio la Castello chiedendo che essa venisse condannata a tenerla indenne dalle conseguenze pregiudizievoli della domanda dell'AIMA. L'adito Tribunale civile e penale di Ravenna giungeva alla conclusione che la decisione sull'azione intentata dalla Cereol dipendeva dalla soluzione di talune questioni preliminari di diritto comunitario.

15. Il Tribunale civile e penale di Ravenna ha pertanto sottoposto in via pregiudiziale alla Corte di giustizia le seguenti questioni:

«1) Se l'obiettivo dei regolamenti (CEE) del Consiglio n. 1491/85 e n. 2194/85 (avuto riguardo particolarmente all'ottavo considerando, all'art. 2 e all'art. 5, par. 1) per il periodo fino alla campagna 1992/1993 (ovvero prima dei regolamenti del Consiglio n. 3766/91 e n. 1765/92) sia consistito nella corresponsione dell'aiuto alla produzione della soia effettuata unicamente nel territorio comunitario, con un'integrazione calcolata in relazione alla quantità effettivamente prodotta, per cui l'obbligazione principale del produttore interessato all'integrazione sarebbe consistita nella coltivazione della soia nel territorio di uno degli Stati membri.

2) Se l'obbligo della comunicazione di cui all'art. 6, par. 3, del regolamento (CEE) della Commissione n. 2537/89 costituisca uno dei mezzi finalizzati a rendere possibile la determinazione della provenienza comunitaria del prodotto e come tale debba essere considerato, alla luce della precedente giurisprudenza comunitaria, come una obbligazione secondaria con riferimento alla obbligazione principale di cui al precedente quesito n. 1.

3) In caso di risposta affermativa ai primi due quesiti, se la Commissione, adottando l'art. 29 bis del regolamento (CEE) n. 2537/89, introdotto con il regolamento (CEE) n. 150/90 (con le gravi sanzioni collegate alla negligenza del produttore al momento dell'esecuzione del contratto, in particolare nell'osservanza dell'art. 6, par. 3), abbia ecceduto i limiti della delega attribuitale dal Consiglio con l'art. 2, par. 8, del regolamento (CEE) n. 1491/85, applicando la sanzione della perdita del diritto che sorge dall'adempimento dell'obbligazione principale per il fatto dell'inadempimento di una delle obbligazioni secondarie, incorrendo in tal modo in uno sviamento di potere.

4) In caso di risposta negativa al precedente quesito n. 3, se l'art. 29 bis del regolamento (CEE) della Commissione n. 2537/89, introdotto con il regolamento (CEE) n. 150/90 della Commissione, prevedendo per ogni negligenza grave commessa dal produttore al momento dell'esecuzione del contratto (in particolare per quanto riguarda l'osservanza dell'art. 6, par. 3) tanto la sanzione dell'invalidità del contratto, quanto quella dell'esclusione dal diritto all'integrazione per i semi prodotti nel quadro del regime del contratto, nonché quella dell'esclusione del produttore dal beneficio dell'integrazione per tutta la campagna di commercializzazione successiva, costituisca violazione del principio di proporzionalità nell'interpretazione accolta dalla Corte di giustizia.

5) Nell'ipotesi di risposta negativa al precedente quesito n. 4, se, ai sensi dell'art. 6, par. 3, del regolamento (CEE) della Commissione n. 2537/89, debba intendersi per "modifica alla destinazione delle superfici indicate in contratto" soltanto il caso della destinazione di parte di questa superficie ad una produzione agricola diversa da quella dichiarata in contratto.

6) Nell'ipotesi di risposta negativa al precedente quesito n. 5, se, ai sensi dell'art. 6, par. 3, c. 3, del regolamento (CEE) della Commissione n. 2537/89, che impone l'obbligo di comunicare un'eventuale modifica della destinazione di parte delle superfici dichiarate effettuata nei tre mesi precedenti la data prevista per l'inizio del raccolto, questo obbligo di comunicazione sussista anche quando le modificazioni siano state effettuate prima dei tre mesi precedenti la effettiva data dell'inizio del raccolto dei semi di soia oggetto del contratto.

7) Nell'ipotesi di risposta negativa al quesito n. 5, se, ai sensi dell'art. 6, par. 3, c. 3, del regolamento (CEE) della Commissione n. 2537/89, che impone l'obbligo di comunicare le modifiche di destinazione superiori al 10% della superficie indicata in contratto, questo obbligo di comunicazione sussista anche nel caso di più modifiche succedutesi nel tempo di cui nessuna di per sé superiore al 10% ma che, complessivamente considerate, superano questa percentuale».

B — Il mio punto di vista

Sulle prime due questioni pregiudiziali

16. Con la prima questione il giudice nazionale chiede se, ai sensi della normativa vigente nel periodo considerato, l'integrazione spettasse solo per i semi di soia prodotti nella Comunità e se l'obbligazione principale del produttore interessato all'integrazione consistesse nella coltivazione della soia nella Comunità. La seconda questione

mira ad accertare se l'obbligo della comunicazione sancito dall'art. 6, n. 3, del regolamento n. 2537/89 vada considerato come un'obbligazione secondaria rispetto all'obbligazione principale menzionata nella prima questione. È quindi logico esaminare congiuntamente le due questioni.

17. La distinzione fra obblighi principali e obblighi secondari riveste notevole importanza nella giurisprudenza della Corte di giustizia relativa ai sistemi di sovvenzioni. Secondo questa giurisprudenza, è «principale» l'obbligo «essenziale per il conseguimento dello scopo perseguito dal provvedimento considerato» [11], la cui osservanza sia «di fondamentale importanza per il buon funzionamento di un sistema comunitario» [12]. Tale distinzione non ha importanza autonoma. Assume però rilevanza quando si tratta di stabilire quali sanzioni possano essere inflitte per l'inosservanza di obblighi imposti da una normativa comunitaria. Secondo la giurisprudenza, la perdita del completo godimento di un provvedimento comunitario è, ad esempio, giustificata con riguardo al principio di proporzionalità in caso di inadempimento di un obbligo principale [13]. Diverso, invece, è il caso degli obblighi secondari, la cui violazione non deve «essere sanzionata con lo stesso rigore dell'inosservanza di un obbligo principale» [14]. Si tratta pertanto di stabilire se l'irrogazione di determinate sanzioni per l'inosservanza di un obbligo concreto sia compatibile con il principio di proporzionalità.

Il problema della proprozionalità delle sanzioni nell'ambito del regime di aiuti in esame costituisce oggetto anche della quarta questione pregiudiziale, che verte sulle sanzioni concretamente previste per la violazione dell'obbligo di cui all'art. 6, n. 3. Con riferimento alle prime due questioni, quindi, si deve soltanto stabilire se l'inosservanza di questo obbligo possa essere punita con siffatte rigorose sanzioni, ossia — per usare le nozioni impiegate dal giudice del rinvio — se si tratti di un'obbligazione principale o di un'obbligazione secondaria.

18. Appare utile, prima di occuparsi del caso di specie, dare uno sguardo ad alcuni dei casi in cui la Corte si è già occupata del problema della proporzionalità delle sanzioni comminate per la violazione di determinati obblighi.

11 — Sentenza 2 giugno 1994, causa C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem (Racc. pag. I-2283, punto 26).

12 — Sentenza 27 novembre 1986, causa 21/85, Maas (Racc. pag. 3537, punto 15).

13 — Sentenza Exportslachterijen, citata (nota 11), punto 27.

14 — Sentenza Maas, citata (nota 12), punto 15.

Nella sentenza Buitoni [15] si trattava di licenze d'importazione di concentrato di pomodoro da paesi terzi. Le licenze venivano rilasciate a condizione che il richiedente costituisse previamente una cauzione che sarebbe stata svincolata non appena fosse stata fornita la prova dell'avvenuta importazione. Per la produzione di tale prova, una disposizione del pertinente regolamento della Commissione — inserita successivamente «per motivi di buona gestione amministrativa», come si rileva nei 'considerando' del regolamento — fissava un termine di sei mesi. In caso di inosservanza del termine suddetto la cauzione sarebbe stata incamerata. La Corte ha rilevato che questa «sanzione forfettaria», che colpiva un illecito nettamente meno grave dell'inadempimento dell'obbligo che la cauzione stessa doveva garantire, doveva considerarsi «troppo severa» e quindi sproporzionata [16].

Nella causa RU-MI/FORMA [17] si trattava di aiuti erogati per la denaturazione di latte scremato in polvere ai fini dell'alimentazione di bestiame. L'aiuto era stato negato perché la Commissione aveva ritenuto che nell'effettuare la denaturazione l'azienda interessata si fosse leggermente discostata dalle norme prescritte. La Corte ha osservato che, siccome il rischio che il prodotto venisse destinato ad altri usi era notevole, legittimamente la Commissione poteva stabilire «condizioni rigorose». A suo giudizio, la Commissione poteva adottare disposizioni «che contemplassero la perdita dell'aiuto e della cauzione in caso di inadempimento dell'obbligo principale incombente all'aggiudicatario e non era tenuta a graduare tale sanzione a seconda della gravità dell'inadempimento» [18]. La Corte si è pronunciata nello stesso senso nella sentenza Société laitière de Gacé/FORMA [19].

La causa Fromançais/FORMA [20] riguardava gare per la vendita a prezzo ridotto di burro destinato a determinati impieghi. L'aggiudicatario era tenuto a effettuare la trasformazione del burro entro un dato termine. Il pertinente regolamento prevedeva l'incameramento della cauzione depositata dall'aggiudicatario qualora il termine non fosse stato osservato. La Corte ha sottolineato che il detto regolamento perseguiva lo scopo di evitare speculazioni. Tale scopo aveva «importanza fondamentale» per il buon funzionamento del sistema. La Corte ne ha quindi concluso che l'incameramento dell'intera cauzione in caso di inosservanza del termine prescritto costituiva un provvedimento proporzionato [21].

Infine, nella sentenza Maas [22] si trattava di sovvenzioni all'esportazione di cereali nell'ambito di un aiuto alimentare all'Etiopia. Il caricamento della merce doveva essere

15 — Sentenza 20 febbraio 1979, causa 122/78, Buitoni/FORMA (Racc. pag. 677).

16 — Loc. cit. (nota 15), punti 19 e 20.

17 — Sentenza 2 dicembre 1982, causa 272/81 (Racc. pag. 4167).

18 — Loc. cit. (nota 17), punti 13 e 14.

19 — Sentenza 2 dicembre 1982, causa 273/81 (Racc. pag. 4193).

20 — Sentenza 23 febbraio 1983, causa 66/82 (Racc. pag. 395).

21 — Loc. cit. (nota 20), punti 13 e 18.

22 — Loc. cit. (nota 12).

effettuato entro un certo termine; inoltre, secondo il regolamento pertinente, per il trasporto dovevano essere usate navi che non fossero in servizio da oltre 15 anni. L'inosservanza di tali prescrizioni avrebbe comportato l'incameramento della cauzione da depositare. La Corte ha statuito che un lieve superamento del termine per il caricamento non giustificava l'incameramento della cauzione qualora non pregiudicasse il buon funzionamento del sistema [23]. Quanto alla nave usata per il trasporto, la Corte ha rilevato che l'operatore interessato ne aveva previamente informato l'ente d'intervento, come prescritto dalle norme pertinenti. Pertanto, l'ente d'intervento avrebbe potuto far venir meno la violazione dell'obbligo di cui trattavasi contestando la scelta della nave. La Corte ha inoltre sottolineato che un obbligo siffatto non figurava più in un nuovo regolamento relativo a un aiuto alimentare al Lesotho e ne ha desunto che la stessa Commissione non riteneva che esso avesse un'«importanza fondamentale ai fini di un'esecuzione corretta del trasporto». Quindi l'incameramento totale della cauzione doveva considerarsi come una sanzione sproporzionata [24].

19. Occupiamoci ora del caso di specie. È pacifico che l'integrazione contemplata dai regolamenti nn. 1491/85 e 2194/85 spettava esclusivamente per i semi di soia prodotti nella Comunità. Tanto risulta sia dalla lettera sia dallo scopo della normativa [25]. L'obbligo di coltivare soia nel territorio di uno degli Stati membri costituisce, quindi, indubbiamente, un obbligo principale per il produttore interessato all'integrazione.

20. Del pari indubbio è che l'integrazione dipende dal quantitativo di semi di soia prodotti. Come ho già detto, essa doveva essere calcolata, ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2194/85, in base al peso dei semi indicato nella dichiarazione di consegna. Su questo punto la normativa in esame si distingue sostanzialmente dal regime dal quale è stata successivamente sostituita. Infatti, nell'art. 2, n. 1, del già citato regolamento n. 1765/92 si dispone che la sovvenzione è concessa in *relazione alla superficie* seminata, prescindendo dal quantitativo effettivamente prodotto.

21. Resta quindi da accertare se l'obbligo di comunicazione di cui all'art. 6, n. 3, del regolamento n. 2537/89 costituisca un «obbligo essenziale per il conseguimento dello scopo perseguito dal provvedimento considerato» oppure solo un obbligo secondario.

22. Secondo me, l'obbligo di comunicare eventuali modifiche quanto alla destinazione delle superfici indicate, sancito dall'art. 6, n. 3, del regolamento n. 2537/89, ha importanza fondamentale ai fini della normativa esaminata e pertanto dev'essere inteso come obbligo principale nel senso sopra menzionato.

23 — Loc. cit. (nota 12), punto 18.
24 — Loc. cit. (nota 12), punti 24, 26 e 28.
25 — V. in proposito supra, paragrafo 2.

23. Come ho accertato dianzi, a norma delle citate disposizioni l'integrazione doveva essere corrisposta soltanto relativamente ai semi di soia prodotti nella Comunità. Siccome però i semi di soia raccolti nella Comunità non si possono distinguere, a quanto risulta, da quelli importati da paesi terzi in base al solo aspetto esteriore, era necessario prevedere controlli [26]. Anche il Consiglio aveva riconosciuto tale necessità nell'adottare il regolamento n. 2194/85, come è esposto nell'ottavo considerando di questo:

«(...) per un corretto funzionamento di tali misure, è necessario prevedere un sistema di controllo atto a garantire che l'integrazione sia concessa soltanto in relazione ai prodotti per i quali è attribuito il diritto; (...) è necessario che questo sistema comprenda *in particolare un controllo per campione delle superfici coltivate* e della contabilità di magazzino e, se del caso, della contabilità finanziaria dell'interessato» [27].

Ciò attesta già come la superficie messa a coltivazione rivesta notevolissima importanza per il sistema di questa normativa in materia di aiuti.

24. Nella disciplina dettata dall'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2194/85 questo punto è ulteriormente evidenziato. Nel primo comma si prescriveva agli Stati membri di istituire un adeguato sistema di controllo che doveva «includere in particolare un controllo per campione delle superfici coltivate». A tenore del secondo comma, gli Stati membri erano tenuti a effettuare verifiche «ogni volta che il quantitativo consegnato da un produttore (...) supera quello che può ragionevolmente essere prodotto sulla superficie in questione» [28]. Conformemente a tale disciplina, l'art. 26, n. 2, del regolamento di attuazione n. 2537/89 disponeva che le autorità competenti dovevano verificare, «mediante sondaggio, che il quantitativo indicato nella dichiarazione di consegna abbia potuto essere prodotto sulla superficie indicata nel contratto, tenuto conto delle rese constatate nella zona di produzione».

25. Dalle disposizioni or ora citate emerge chiaramente che il sistema di controllo previsto dal regolamento di cui trattasi è basato essenzialmente sulle superfici messe a coltivazione dal produttore. Per effettuare i controlli le autorità dello Stato membro interessato hanno bisogno di indicazioni attendibili sulle dimensioni delle superfici coltivate e sulla fruttuosità delle stesse. A questo scopo, l'art. 6, n. 2, del regolamento di attuazione n. 2537/89 prescrive l'indicazione delle superfici seminate e l'indicazione delle rese ottenute in occasione del raccolto precedente. Orbene, poiché i controlli servono ad accertare se il quantitativo consegnato superi

26 — Nel corso della trattazione orale il rappresentante della Commissione ha sottolineato tale necessità con riguardo al fatto che il prezzo di obiettivo vigente nella Comunità per i semi di soia era arrivato quasi al doppio di quello del mercato mondiale.

27 — Il corsivo è mio.

28 — Si deve ricordare che, ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. a), del regolamento n. 2194/85, il primo acquirente aveva l'obbligo di dichiarare casi del genere alle competenti autorità dello Stato membro.

«quello che può ragionevolmente essere prodotto sulla superficie in questione», è ovvio che le autorità sono in grado di compiere tale accertamento soltanto se conoscono la superficie *effettiva* sulla quale viene ottenuto il raccolto. Qualora dopo la stipulazione del contratto fra il produttore e il primo acquirente o trasformatore si verifichino modifiche per quanto concerne la superficie coltivata, tali modifiche devono essere portate a conoscenza delle competenti autorità dello Stato membro interessato.

Ciò può essere chiarito con un esempio. Se inizialmente viene dichiarata una determinata superficie sulla quale prevedibilmente si potrà ottenere una resa di 100 tonnellate e se successivamente il produttore decide di adibire alla coltivazione di soia solo una parte di questa superficie, il raccolto sarà proporzionalmente inferiore e ammonterà, diciamo, a sole 10 tonnellate. Poiché le autorità nazionali, qualora non siano state informate di tale cambiamento, continueranno a considerare che dalla superficie loro dichiarata ci si può aspettare una resa di 100 tonnellate, il produttore potrebbe benissimo integrare le 10 tonnellate da lui raccolte con 90 tonnellate di semi di soia importate da paesi terzi e dichiarare come interamente di sua produzione queste 100 tonnellate alle autorità suddette, le quali potrebbero non accorgersi di tale maneggio.

26. Di conseguenza, l'obbligo di comunicare eventuali modifiche della superficie coltivata riveste un'importanza essenziale per l'esecuzione dei controlli previsti dai regolamenti di cui trattasi. Siccome questi controlli sono necessari per garantire che possano fruire dell'integrazione solo i semi di soia prodotti nella Comunità, il detto obbligo di comunicazione dev'essere considerato come obbligo principale nel senso sopra illustrato.

27. Contrariamente a quanto sostiene la Castello, il fatto che le autorità nazionali dispongano di ulteriori possibilità di controllo non può infirmare tale conclusione. È vero che l'indicazione della superficie messa a coltivazione e delle rese ottenute su di essa nel raccolto precedente consente solo una verifica approssimativa, non particolarmente esatta. È inoltre fondato il rilievo della Castello secondo cui, in base al sopracitato ottavo considerando del regolamento n. 2194/85, possono costituire oggetto di controllo anche la contabilità di magazzino e, se del caso, la contabilità finanziaria dell'azienda interessata. Giustamente, però, la Commissione fa notare che la verifica dei dati relativi alla superficie coltivata e alla resa consente un controllo semplice ed efficace e può rendere superflue misure di controllo più approfondite che comportano inconvenienti sostanzialmente maggiori per le aziende interessate. Ciò è tanto più importante in quanto, secondo la normativa in esame, i controlli devono essere effettuati solo per campione. La disponibilità di un metodo di verifica di agevole esecuzione non solo serve a semplificare l'attività amministrativa, ma ha importanza essenziale per l'efficienza di tale sistema di controllo. Infine, ritengo del pari convincente l'argomento della Commissione secondo il quale il sistema di controllo previsto dal regime di aiuti di cui trattasi nella fattispecie poggia su quattro «fondamenti», tutti essenziali per il funzionamento del regime stesso: nessuno di

questi metodi di controllo è sufficiente, da solo, a garantire il conseguimento dello scopo perseguito.

28. L'interpretazione da me caldeggiata non comporta affatto — contrariamente al punto di vista della Castello — che i criteri stabiliti dalla disciplina dettata dal regolamento n. 1765/92 si applichino già a fattispecie anteriori alla data dell'entrata in vigore di quest'ultimo. La differenza sostanziale fra il regime di aiuti per i semi di soia qui esaminato e quello previsto dal regolamento n. 1765/92 non è scalfita, perché resta sempre il fatto che secondo il regime in esame l'integrazione viene calcolata in base al quantitativo di prodotto consegnato, non in relazione alla superficie destinata alla coltivazione.

Sulla terza questione pregiudiziale

29. Con la terza questione, il giudice proponente chiede se la Commissione abbia ecceduto i limiti dei suoi poteri comminando, nell'art. 29 bis del regolamento n. 2537/89, drastiche sanzioni anche per l'inadempimento di obblighi secondari. Tale questione viene posta per l'ipotesi in cui le prime due questioni vadano entrambe risolte in senso affermativo. Questa ipotesi non si verifica poiché — come ho già esposto — l'obbligo della comunicazione sancito dall'art. 6, n. 3, del regolamento n. 2537/89 dev'essere considerato obbligo principale, non secondario. Non è quindi necessario affrontare la terza questione.

30. Qualora la si dovesse esaminare, essa andrebbe sicuramente risolta in senso negativo. Con l'art. 2, n. 8, del regolamento n. 1491/85, il Consiglio ha espressamente conferito alla Commissione il potere di emanare le necessarie norme di attuazione. Secondo la giurisprudenza della Corte, rientrano nel novero delle norme di attuazione tutte le disposizioni «necessarie per il buon funzionamento del sistema di aiuto previsto, purché non contrastanti con la normativa di base o con la normativa di applicazione del Consiglio» [29]. È indubbio che fanno parte di tali norme anche le disposizioni che comminano sanzioni per la violazione di obblighi imposti dalla normativa pertinente [30]. Nella fattispecie non vi è contrasto con la normativa emanata dal Consiglio, poiché il regolamento base n. 2194/85 menziona espressamente la necessità di effettuare controlli. Orbene, tali controlli non avrebbero senso se l'inadempimento degli obblighi ai quali essi si riferiscono non potesse essere punito con sanzioni.

31. Il punto se nelle norme di attuazione da essa adottate la Commissione abbia previsto sanzioni rispettivamente adeguate

29 — Sentenza 2 maggio 1990, causa C-357/88, Hopermann (Racc. pag. I-1669, punto 7).

30 — V., ad esempio, la sentenza 27 ottobre 1992, causa C-240/90, Germania/Commissione (Racc. pag. I-5383, punto 38).

per la violazione dei vari obblighi dev'essere esaminato nell'ambito della quarta questione.

Sulla quarta questione pregiudiziale

32. Con la quarta questione, il giudice nazionale mira a far accertare se la disciplina contenuta nell'art. 29 bis del regolamento n. 2537/89 sia compatibile con il principio di proporzionalità. Come risulta dal testo della questione, il giudice nazionale parte manifestamente dall'idea che in *tutti* i casi di negligenza grave commessa dal produttore nell'esecuzione del contratto debbano essere inflitte *tutte* le sanzioni previste dall'art. 29 bis. Questo sembra essere stato anche il criterio seguito dall'AIMA, la quale, secondo quanto asserito dalla Castello nella fase orale di questo procedimento, ha applicato le dette sanzioni «automaticamente», cioè senza vagliare approfonditamente le circostanze del caso di specie.

33. Effettivamente, stando alla lettera dell'art. 29 bis, punto 1, una simile interpretazione appare ovvia. Questa disposizione presuppone un'irregolarità riconducibile a una falsa dichiarazione rilasciata deliberatamente o ad una negligenza grave commessa dal produttore al momento della stipulazione del contratto di cui all'art. 6 del regolamento n. 2537/89 o della sua esecuzione, segnatamente per quanto attiene agli obblighi imposti dall'art. 6, n. 2, o dall'art. 6, n. 3: qualora sussista siffatta irregolarità, il contratto concluso fra il produttore e il primo compratore o trasformatore diventa invalido, i semi di soia prodotti in base al detto contratto sono esclusi dal beneficio dell'integrazione «*e*» il produttore non potrà fruire dell'integrazione per la campagna di commercializzazione successiva. Risulta così che tali sanzioni devono essere applicate *cumulativamente*.

34. Se questo fosse il contenuto della norma suddetta, sarebbe lecito dubitare della sua compatibilità con il principio di proporzionalità. Invero, le prime due sanzioni contemplate dall'art. 29 bis, punto 1, sono strettamente legate fra loro e costituiscono, per così dire, due facce di una medaglia. Qualora, nel caso di un'irregolarità ai sensi della stessa disposizione, i semi di soia vengano esclusi dall'integrazione, questa sanzione colpisce infatti non già il produttore, che è responsabile dell'irregolarità, ma il primo acquirente o trasformatore. Se l'irregolarità non incidesse sul contratto stipulato da quest'ultimo con il produttore, questi avrebbe sempre diritto al prezzo minimo il cui pagamento è garantito dal detto contratto. Quindi il produttore resterebbe indenne anche se i semi di soia non possono più fruire dell'integrazione per colpa sua. La sanzione di invalidità prevista dall'art. 29 bis, punto 1, elimina tale anomalia. Del resto, è anche logico che in un regime come quello di cui trattasi siano contemplate sanzioni del genere, che privano le imprese interessate dei vantaggi previsti dal

detto regime quando esse non adempiono gli obblighi cui i vantaggi stessi sono subordinati.

Diverso è il caso dell'altra sanzione menzionata nell'art. 29 bis, punto 1, ossia l'esclusione del produttore dal beneficio dell'integrazione *per la successiva campagna di commercializzazione*. Si tratta manifestamente di una sanzione concepita soprattutto come deterrente. È quindi lecito dubitare che essa vada applicata in ogni caso in cui sussista un'irregolarità, derivante da dolo o da negligenza grave, per quanto riguarda gli adempimenti prescritti dall'art. 6. Nell'ipotesi — ricompresa, secondo la lettera della disposizione, nell'art. 29 bis, punto 1 — in cui, ad esempio, la data della stipulazione del contratto che deve figurare nello stesso ai sensi dell'art. 6, n. 2, lett. b), sia non correttamente indicata per dolo o negligenza grave, è ancor più dubbio che per questo motivo possa, o addirittura debba, essere inflitta al produttore una sanzione così drastica. Come giustamente rileva la Castello, il principio di proporzionalità esige di massima una graduazione delle sanzioni nel senso che le infrazioni gravi vanno punite più severamente di quelle lievi [31].

35. Secondo me, tuttavia, tali dubbi sulla proporzionalità del sopradescritto regime sanzionatorio sono rimossi dalle risposte della Commissione ai quesiti scritti che le sono stati posti a questo proposito. Come rileva la Commissione, l'art. 29 bis, punto 1, del regolamento n. 2537/89 dev'essere letto congiuntamente all'art. 29 bis, punto 4, secondo cui le sanzioni previste «dal presente regolamento» sono determinate «in base al tipo e alla gravità dell'inadempienza e nella misura necessaria al buon funzionamento del meccanismo considerato». In effetti, questa disposizione consente di fare la debita differenziazione nell'applicazione delle sanzioni. Se si tiene presente questo, risulta che le sanzioni comminate dall'art. 29 bis, *punto 1*, non devono essere necessariamente inflitte cumulativamente, nonostante il tenore ambiguo di questa disposizione: ciò avviene invece quando lo richiedano il «tipo e la gravità dell'inadempienza» e il «buon funzionamento» del regime di aiuti. Che questo corrisponda effettivamente alla volontà del legislatore è attestato, secondo me, anche dal raffronto con la disposizione contenuta nell'art. 6, n. 5, del regolamento, la quale è stata abrogata contestualmente all'inserimento dell'art. 29 bis [32].

36. Alla luce della giurisprudenza della Corte prima citata [33], mi sembra superfluo motivare più approfonditamente la conclusione che le sanzioni non debbono criticarsi in sé e per sé. Il disposto dell'art. 6, nn. 2 e 3, del regolamento n. 2537/89 ha importanza essenziale per il funzionamento del regime di aiuti. È quindi del tutto adeguato che la sua

31 — In questo contesto la Castello fa giustamente riferimento all'art. 4, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 2194/85, a norma del quale, sussistendo determinati presupposti, la cauzione da depositare assieme alla domanda di integrazione è «parzialmente o totalmente» incamerata.

32 — V. in proposito supra, paragrafo 8.

33 — V. supra, paragrafo 18.

violazione possa essere punita con la perdita, in capo al primo acquirente o trasformatore, del diritto all'integrazione e, nel caso del produttore, del diritto al prezzo minimo. L'esclusione del produttore dai vantaggi del regime di aiuti nella campagna successiva può essere necessaria, nei casi più gravi, per garantire l'adempimento degli obblighi di cui trattasi. A questo proposito si deve curare che tutte le sanzioni considerate siano inflitte solo quando le irregolarità sono riconducibili a dolo o a negligenza *grave* del produttore. Consegue da tutto quanto sopra esposto che la disciplina sanzionatoria in esame è conforme alle esigenze del principio di proporzionalità.

37. Tenuto conto delle considerazioni che seguono, mi sembra però necessario fare subito un chiarimento. Nel corso della fase orale la Commissione ha sostenuto che l'inadempimento dell'obbligo di comunicazione sancito dall'art. 6, n. 3, del regolamento n. 2537/89 costituisce già, di per sé, un caso di negligenza grave (e quindi ricade sotto il disposto dell'art. 29 bis, punto 1, dello stesso regolamento). Questo punto di vista dev'essere decisamente contraddetto. L'inadempimento dell'obbligo di comunicazione appartiene alla fattispecie *obiettiva* dell'art. 29 bis, punto 1. Invece, la questione relativa al dolo o alla negligenza grave si riferisce alla fattispecie *soggettiva* della norma e quindi riguarda il problema dell'*imputabilità* dell'infrazione. Orbene, dal semplice fatto dell'infrazione non si può sic et simpliciter inferire la sussistenza di dolo o negligenza grave se non si vuol svuotare questa fattispecie soggettiva di ogni senso. Se nell'adottare tale norma la Commissione ha davvero voluto darle questo significato, si deve comunque constatare che ciò non emerge dalla norma stessa. In considerazione del carattere sanzionatario di quest'ultima è impossibile, già per questo motivo, aderire all'interpretazione suggerita dalla Commissione.

Sulla quinta questione pregiudiziale

38. La quinta questione pregiudiziale riguarda l'interpretazione della nozione «modifica (...) alla destinazione delle superfici (...) indicate [in contratto]», usata nell'art. 6, n. 3, del regolamento n. 2537/89. Il giudice proponente chiede se essa debba essere intesa come riferentesi soltanto ai casi in cui le superfici considerate siano adibite a una produzione agricola diversa dalla coltivazione di semi di soia. Tale questione si spiega alla luce del retroscena dei fatti di specie. Come ho già detto, la Castello sostiene di aver dovuto sottrarre alla produzione una parte dell'area destinata alla coltivazione di semi di soia per effettuare urgenti lavori di rifacimento e a causa delle conseguenze delle intemperie. Pertanto le superfici di cui trattasi sarebbero rimaste incolte e non vi sarebbe stata «utilizzazione» agricola.

39. Dalla lettera della norma non si può desumere se anche in casi del genere il produttore sia tenuto a comunicare tali modifiche. Tuttavia, si deve constatare che il

testo consente certamente un'interpretazione in questo senso [34].

40. È chiaro, però, che risulta conforme allo spirito della norma soltanto un'interpretazione nel senso che devono essere comunicate *tutte* le modifiche nell'uso delle superfici interessate. L'indicazione della superficie messa a coltivazione e degli eventuali mutamenti della stessa serve a consentire alle autorità nazionali di effettuare i controlli necessari. Come ho già osservato, le dette autorità devono conoscere, a tal fine, la superficie *effettiva* sulla quale viene ottenuto il raccolto [35]. È quindi irrilevante il fatto che le superfici interessate siano adibite ad altro uso agricolo o siano semplicemente lasciate incolte.

Sulla sesta questione pregiudiziale

41. La sesta questione mira ad accertare se ai sensi dell'art. 6, n. 3, terzo comma, del regolamento n. 2537/89 debbano essere comunicate anche le modifiche relative alla superficie coltivata effettuate prima dei tre mesi precedenti la data dell'inizio del raccolto. Nel corso della trattazione orale dinanzi alla Corte la Castello ha affermato che il raccolto è stato effettuato il 25 settembre. La prima riduzione della superficie coltivata sarebbe avvenuta il 22 giugno e la seconda all'inizio di settembre. Spetta al giudice di rinvio accertare l'esattezza di tali asserzioni. Per la soluzione della sesta questione parto dal presupposto che almeno una parte delle modifiche apportate all'area messa a coltivazione siano effettivamente avvenute in un momento anteriore al periodo di tre mesi precedente il raccolto, menzionato nell'art. 6, n. 3, terzo comma.

42. Ai sensi dell'art. 6, n. 3, *primo comma*, del regolamento n. 2537/89, qualora una modifica della superficie coltivata si verificasse dopo la firma del contratto fra il produttore e il primo acquirente o trasformatore, ma prima del suo deposito presso l'ente competente, il contratto doveva essere adeguatamente rettificato. A tenore dell'art. 6, n. 3, *terzo comma*, le modifiche della superficie coltivata verificatesi nel periodo di tre mesi precedente il raccolto andavano comunicate se avevano una determinata consistenza. Se si interpretano letteralmente queste disposizioni, le modifiche intervenute *dopo* il deposito del contratto presso l'ente competente, ma *prima* dell'inizio del suddetto trimestre, non dovevano quindi essere comunicate.

43. La Commissione ha inizialmente sostenuto che tali ipotesi rientrano nel disposto

34 — V. anche le versioni francese («toute altération ... dans la destination»), italiana («qualsiasi modifica ... alla destinazione»), inglese («any change in the use»), olandese («elke wijziging ... in de bestemming»), spagnola («toda alteración ... en el destino»), portoghese («qualquer alteração em relação à utilização») e danese («enhver ændring i anvendelsen»).

35 — V. supra, paragrafo 25.

del secondo comma. Dato il chiaro tenore di questa disposizione, questa tesi mi sembra improponibile. Nella risposta a un quesito scritto della Corte la Commissione ha poi rilevato che sarebbe contrario alle finalità della norma il ritenere che in casi del genere non incomba al produttore alcun obbligo di comunicazione. A suo avviso, dal secondo e dal terzo comma risulta che devono essere comunicate anche modifiche avvenute più di tre mesi prima della data prevista per il raccolto.

44. Concordo con la Commissione nel ritenere questa interpretazione teleologica la più consona alla ratio della norma. Come ho già rilevato, l'obbligo della comunicazione previsto dall'art. 6, n. 3, è destinato a garantire che le autorità competenti dispongano di dati precisi circa le superfici *effettivamente* utilizzate per la produzione di semi di soia. Pertanto è irrilevante il fatto che una modifica avvenga nel corso del periodo menzionato nel terzo comma oppure prima.

45. Tuttavia, la Commissione non ha potuto spiegare perché nel terzo comma si parli del periodo dei «tre mesi precedenti la data prevista per l'inizio del raccolto». Se la tesi sostenuta dalla Commissione fosse esatta, questo intero inciso andrebbe considerato superfluo. La sua esistenza sembra però attestare che con esso si perseguiva un determinato scopo. Invero, non è chiaro di cosa potesse trattarsi.

46. Ciononostante, ritengo che l'interpretazione caldeggiata dalla Commissione debba potersi conciliare anche con il principio della certezza del diritto. È vero che le possibilità di interpretazione trovano i loro limiti nella chiara lettera di una norma. Tuttavia si deve tener presente che la norma in esame non è del tutto chiara già in quanto fissa il periodo di tempo di cui trattasi con riferimento a un momento che è difficilmente determinabile con anticipo. Non si sbaglia se si ritiene che talvolta la raccolta dei semi di soia, come quella di altri prodotti agricoli, avvenga, a seconda delle circostanze determinate dai fenomeni metereologici, prima o dopo il momento previsto. Poiché, ai sensi del terzo comma, seconda frase, la notifica delle modifiche considerate doveva essere fatta «entro otto giorni lavorativi a decorrere dalla data di realizzazione» delle stesse, poteva senz'altro accadere che al momento di cui trattasi il produttore non fosse affatto sicuro che la modifica rientrasse nel predetto trimestre. Pertanto, in caso di dubbio, il produttore diligente avrebbe dovuto senz'altro notificare una modifica dell'area coltivata.

Più importante ancora è la considerazione che in caso contrario si sarebbe creata una lacuna manifestamente non voluta dal legislatore. Nel *primo comma* dell'art. 6, n. 3, si disponeva genericamente che *dopo la firma del contratto* le superfici indicate avrebbero potuto essere utilizzate soltanto per la coltivazione della soia. Solo un'interpretazione secondo cui, in linea di massima, tutte le modifiche intervenute dopo tale momento andavano notificate corrisponde alla volontà espressa dal legislatore nella detta disposizione. La suddivisione dell'obbligo risultante dal primo comma in due disposizioni autonome si può spiegare col fatto che all'ente competente dovevano essere comunicate le *effettive* superfici messe a coltivazione. Fintantoché il contratto non fosse stato depositato presso l'ente competente le parti contraenti potevano ancora tener conto di nuovi sviluppi, mentre questo non era più consentito loro dopo tale momento. Di conseguenza doveva tenersi conto di *tutte* le modifiche avvenute prima del deposito del contratto, mentre dopo il deposito del contratto facevano ancora sorgere l'obbligo della comunicazione solo le modifiche sostanziali.

47. Si deve comunque considerare che la menzione del periodo di tre mesi prima del raccolto fatta nel terzo comma poteva senz'altro creare nei produttori interessati equivoci circa la portata dell'obbligo di comunicazione loro incombente. Pertanto, il giudice di rinvio dovrà accertare con particolare esattezza se un'eventuale infrazione di questa disposizione da parte della Castello sia stata dovuta a negligenza *grave* (o addirittura a dolo). Per me risulta già dubbio che si sia verificato un caso di negligenza. Se la Commissione non è in grado di redigere — come s'è già visto — in termini chiari e inequivocabili una disposizione d'importanza cruciale per il funzionamento dell'intero regime di aiuti, difficilmente si può rimproverare ai destinatari di tale disposizione di averla intesa nel senso suggerito dalla sua lettera.

Sulla settima questione pregiudiziale

48. La settima e ultima questione verte su un problema d'interpretazione simile a quello appena esaminato. A norma dell'art. 6, n. 3, terzo comma, del regolamento n. 2537/89, le modifiche della superficie coltivata dovevano essere comunicate «ogniqualvolta» fossero superiori al 10% della superficie indicata e ad un ettaro di superficie. Ciò sembra voler dire che ciascuna modifica andava considerata isolatamente. Come ci si doveva comportare, però, se si fossero verificate consecutivamente più modifiche, nessuna delle quali superasse da sola il 10% della superficie coltivata, ma che, considerate assieme, risultassero superiori a questa percentuale?

49. Anche su questo punto ritengo, al pari della Commissione, che l'interpretazione

debba essere orientata verso la ratio della norma. Questa era che agli enti competenti dovevano essere fornite informazioni il più possibile precise sull'*effettiva* superficie utilizzata. Per semplicità era previsto che l'obbligo di comunicazione fosse limitato alle modifiche di entità rilevante. Tuttavia, se si fosse dovuto applicare il valore-soglia del 10% menzionato nel terzo comma ad ogni singola modifica, ciò avrebbe potuto comportare l'esclusione dall'obbligo di comunicazione anche di modifiche rilevanti, se considerate assieme, per il solo motivo che, considerate isolatamente, non superavano il 10% della superficie coltivata. Il caso di specie potrebbe fornirne un esempio. Non può essere questa la ratio della norma di cui trattasi. Secondo me, si deve quindi ritenere che in casi del genere dovesse essere effettuata una comunicazione, ai sensi del terzo comma, entro otto giorni lavorativi dalla data di realizzazione delle modifiche che superassero la soglia sopracitata.

50. Un indizio attestante che tale era l'interpretazione prevista dal legislatore è costituito dal tenore dell'abrogato n. 5 dell'art. 6 [36]. Ai sensi di quella disposizione, l'applicazione delle sanzioni ivi previste presupponeva che la differenza «tra le superfici dichiarate e le superfici effettivamente seminate e sulle quali si può procedere al raccolto» fosse superiore al 10%.

51. Tuttavia, anche in questo contesto si deve sottolineare che la lettera della norma, in quanto tale, era tutt'altro che chiara e poteva generare equivoci. Il giudice nazionale dovrà quindi verificare se il comportamento della Castello abbia presupposto il dolo o la negligenza grave. Si può qui rinviare a quanto ho già osservato a proposito della sesta questione [37].

C — Conclusione

52. Di conseguenza, suggerisco alla Corte di risolvere come segue le questioni pregiudiziali del Tribunale civile e penale di Ravenna:

1) Per quanto riguarda le prime due questioni:

Lo scopo del regime di aiuti istituito dal regolamento (CEE) del Consiglio 23 maggio 1985, n. 1491, recante misure speciali per i semi di soia, e dal regolamento (CEE) del Consiglio 25 luglio 1985, n. 2194, che stabilisce le norme

36 — V., al riguardo, supra, paragrafo 8.

37 — V. paragrafo 47.

generali relative alle misure speciali per i semi di soia, consisteva nella corresponsione di un aiuto soltanto per i semi di soia prodotti nella Comunità. A tale proposito, costituivano obblighi principali del produttore interessato all'aiuto non solo l'obbligo di coltivare la soia nel territorio di uno degli Stati membri, ma anche l'obbligo di comunicazione sancito dall'art. 6, n. 3, del regolamento (CEE) della Commissione 8 agosto 1989, n. 2537, recante modalità di applicazione delle misure speciali per i semi di soia.

2) Per quanto riguarda la terza e la quarta questione:

Le sanzioni previste dall'art. 29 bis, punto 1, del regolamento (CEE) n. 2537/89 erano compatibili, specialmente tenuto conto della disciplina dettata dall'art. 29 bis, punto 4, dello stesso regolamento, con il principio di proporzionalità.

3) Per quanto riguarda la quinta questione:

Per «modifica alla destinazione delle superfici indicate in contratto» ai sensi dell'art. 6, n. 3, del regolamento (CEE) n. 2537/89 doveva intendersi non solo il caso della destinazione di tutte queste superfici o di parte di esse ad una diversa utilizzazione agricola, ma anche il caso in cui tutte queste superfici o parte di esse non fossero affatto adibite a fini agricoli.

4) Per quanto riguarda la sesta e la settima questione:

L'obbligo di comunicare eventuali modifiche relative alla superficie coltivata, stabilito dall'art. 6, n. 3, terzo comma, del regolamento (CEE) n. 2537/89, valeva anche se tali modifiche fossero state effettuate prima dei tre mesi precedenti l'inizio del raccolto. L'obbligo di comunicazione sussisteva anche nel

caso di più modifiche succedutesi nel tempo, nessuna delle quali di per sé superiore al 10% della superficie indicata in contratto, ma che, complessivamente considerate, superassero questa percentuale.

A proposito dei due casi da ultimo menzionati, va precisato che le sanzioni previste dall'art. 29 bis, punto 1, del regolamento (CEE) n. 2537/89 potevano essere inflitte solo qualora il produttore si fosse comportato con dolo o negligenza grave. Il giudice proponente dovrà accertare con particolare esattezza, tenuto conto del tenore equivoco dell'art. 6, n. 3, terzo comma, dello stesso regolamento, se ciò si sia verificato.