CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO

presentate il 15 luglio 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il quesito pregiudiziale posto dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno verte sulla validità delle disposizioni che stabiliscono l'incameramento della cauzione nel quadro della normativa comunitaria relativa alla concessione di aiuti per i semi oleosi raccolti e trasformati nella Comunità.

2. Allo scopo di incentivare l'industria di trasformazione ad utilizzare semi oleosi originari degli Stati membri, il regolamento (CEE) del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi, [1] ha previsto, all'art. 27, la concessione di un'integrazione per la trasformazione dei semi di colza, di ravizzone e di girasole. I principi generali che disciplinano la concessione di tale integrazione sono definiti nel regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1983, n. 1594 [2], e le modalità di applicazione nel regolamento (CEE) della Commissione 21 settembre 1983, n. 2681 [3].

Ai fini che qui rilevano, occorre ricordare che, ex art. 3, n. 2, del regolamento n. 1594/83 [4], l'importo dell'integrazione concessa, pari alla differenza tra il prezzo indicativo vigente per una specie di semi ed il prezzo del mercato mondiale, «è quello valido il giorno in cui lo Stato membro interessato procede all'identificazione dei semi», vale a dire ne assume il controllo presso un oleificio o un'impresa di produzione di alimenti per animali. L'importo dell'integrazione può tuttavia essere fissato in anticipo ed in tal caso l'importo applicabile è quello del giorno di presentazione della domanda, adattato in conformità alle prescrizioni dell'art. 7 dello stesso testo normativo, in funzione cioè «della differenza tra il prezzo indicativo valido tale giorno e quello valido il giorno d'identificazione dei semi» e, «eventualmente, di un importo correttivo». Quest'ultimo è determinato, ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, tenendo conto della tendenza dei prezzi del prodotto sul mercato mondiale ed eventualmente dei vantaggi economici risultanti dalla trasformazione dei principali semi concorrenti.

L'art. 4 del medesimo regolamento istituisce «un certificato comunitario composto di due parti, di cui una destinata a fornire la prova che i semi raccolti nella Comunità sono stati identificati in un oleificio o in un'impresa di produzione di alimenti per animali (denominata "I. D.") e l'altra attestante, se del caso, la fissazione anticipata dell'importo dell'integrazione (...) (denominata "A. P.")». In quest'ultima ipotesi, l'art. 5 dispone che il rilascio del certificato «è subordinato alla costituzione di una cauzione che garantisca l'impegno di richiedere l'identificazione dei semi (...) durante il periodo di validità della parte di certificato in questione; la cauzione è

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU 1966, n. 172, pag. 3025.

2 — GU L 163, pag. 44.

3 — GU L 266, pag. 1.

4 — Poiché i fatti della causa principale si sono svolti nel 1991, si fa riferimento qui di seguito al testo degli artt. da 3 a 8 così come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 25 marzo 1986, n. 935, relativo all'integrazione concessa per i semi oleosi (GU L 87, pag. 5).

interamente o parzialmente incamerata, qualora entro tale periodo la richiesta di identificazione non venga presentata o venga presentata soltanto per una parte del quantitativo di cui trattasi».

L'obbligo di introdurre la domanda di identificazione presso le autorità nazionali competenti durante il periodo di validità del certificato è ribadito all'art. 10, n. 2, del regolamento n. 2681/83, il quale precisa, nell'art. 11, che tale periodo, per quanto riguarda i semi di girasole — di cui è questione nel procedimento *a quo* — viene a scadenza alla fine del quarto mese successivo a quello durante il quale la domanda è stata presentata.

Qualora poi tale obbligo non sia stato adempiuto dall'interessato nel termine previsto, l'art. 23, n. 2, dello stesso regolamento dispone l'incameramento del deposito cauzionale proporzionalmente alla quantità corrispondente alla differenza tra il 93% della quantità netta indicata nel certificato e la quantità identificata nell'impresa e determinata in conformità al metodo definito all'allegato I del regolamento. Tuttavia, se la quantità identificata è inferiore al 7% della quantità netta indicata nel certificato, la cauzione è incamerata nella totalità.

L'art. 24 fa infine salvo il caso di forza maggiore, in presenza del quale l'organismo competente dello Stato membro che ha rilasciato il certificato decide, a richiesta del titolare, l'annullamento degli obblighi sullo stesso gravanti e, quindi, lo svincolo della cauzione ovvero la proroga della validità del certificato per il tempo necessario in relazione alla circostanza addotta.

3. E veniamo ai fatti di causa. In data 21 gennaio 1991, la «Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung» (ente federale per la disciplina dei mercati agricoli) rilasciava alla società ADM Ölmühlen GmbH, Ölwerke Spyk (in prosieguo: la «ADM»), su sua richiesta e previa costituzione di un deposito cauzionale, un certificato A. P. per 4 milioni di kg di semi di girasole, unitamente alla fissazione anticipata dell'importo dell'integrazione. Sul certificato veniva annotato che l'identificazione doveva avere luogo al più tardi il 31 maggio 1991.

A seguito di un controllo effettuato dall'ente federale, da cui era risultato che la società «ADM» aveva omesso di adempiere l'obbligo di identificazione nel termine prescritto, veniva deciso l'incameramento della cauzione. Contro tale provvedimento la ricorrente nella causa principale proponeva opposizione — che veniva rigettata —, facendo valere che il mancato rispetto del termine regolamentare era dipeso da una dimenticanza grave della persona a ciò preposta nell'impresa. Ritenendo tuttavia illegittimo l'incameramento della cauzione in quanto si sarebbe dovuto tenere conto che nella fattispecie non vi era dolo, la «ADM» adiva il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, che ha operato un rinvio pregiudiziale a questa Corte.

4. Il giudice nazionale chiede dunque se l'art. 5 del regolamento n. 1594/83 e l'art. 23, n. 2, del regolamento n. 2681/83, in quanto stabiliscono, nell'ipotesi di fissazione anticipata dell'importo dell'integrazione comunitaria, l'incameramento della cauzione costituita al fine di garantire l'adempimento dell'obbligo di porre i semi oleosi sotto il controllo degli Stati interessati qualora tale operazione non sia effettuata nel termine

prescritto, siano validi rispetto al principio di proporzionalità. Il giudice *a quo* si chiede in particolare se lo scopo avuto di mira con le norme incriminate non possa essere conseguito con provvedimenti meno restrittivi dei diritti degli operatori economici, eventualmente per il tramite della riduzione dell'importo dell'integrazione in caso di inosservanza del termine.

5. Per valutare la rispondenza di una disposizione di diritto comunitario al principio di proporzionalità, occorre esaminare, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, se la norma in questione non vada oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo perseguito e, più in particolare, si deve controllare se i mezzi cui essa fa ricorso per conseguire lo scopo che si prefigge siano confacenti all'importanza dello scopo stesso e necessari per raggiungerlo [5].

6. Orbene, nella fattispecie, l'obiettivo perseguito dal legislatore comunitario nell'imporre il rispetto di un termine per la messa sotto controllo, da parte dello Stato interessato, dei semi beneficiari dell'aiuto, in caso di fissazione anticipata dell'importo dell'integrazione, è precisato nel sesto 'considerando' del regolamento n. 1594/83; da esso risulta che «in tal caso, per evitare operazioni speculative, occorre subordinare il rilascio del certificato alla costituzione di una cauzione che garantisca l'impegno di sottoporre i semi a controllo durante il periodo di validità del certificato».

Bisogna infatti tenere presente che l'obbligo della cauzione è previsto solo nell'ipotesi in cui si faccia ricorso alla fissazione anticipata dell'importo dell'aiuto. Questo meccanismo è stato introdotto, d'altra parte, a favore delle imprese trasformatrici che si trovano a dover far fronte a ricorrenti fluttuazioni dei prezzi sui mercati mondiali.

Se dunque, con la fissazione anticipata, l'aiuto è stabilito in maniera definitiva, il produttore di olio o di alimenti per animali può allora determinare con precisione i suoi costi di produzione senza dover sopportare, se del caso, le conseguenze di un'integrazione di ammontare ridotto dovuta al rialzo dei prezzi sul mercato mondiale. Poiché infatti l'integrazione è pari alla differenza tra il prezzo indicativo vigente ed il prezzo su tale mercato, egli può scegliere — come rilevano la Commissione ed il Consiglio — tra la sicurezza che gli deriva dalla fissazione anticipata ed un aiuto di importo imprevedibile, determinato però sulla base dei prezzi effettivi.

Orbene, la fissazione di un termine per la sottoposizione a controllo dei semi appare indispensabile in un simile contesto, al fine di evitare che le imprese interessate speculino sulle oscillazioni delle quotazioni del prodotto e differiscano, in conseguenza, la presentazione delle loro domande di indentificazione.

Il sanzionare poi l'inosservanza del termine con l'incameramento della cauzione, totale o parziale, in proporzione ai quantitativi per i quali l'obbligo di identificazione non è stato rispettato, ha lo scopo di impedire che l'interessato, nel caso di diminuzione dei prezzi sul mercato mondiale, lasci decorrere inutilmente il termine, rinunciando di fatto alla fissazione anticipata, per procedere solo in seguito all'identificazione, in modo tale da

5 — V., da ultimo, le sentenze 12 novembre 1992, causa C-127/91, CNTA (Racc. pag. I-5681, punto 23 della motivazione); 21 gennaio 1992, causa C-319/90, Pressler (Racc. pag. I-203, punto 12 della motivazione); 27 novembre 1991, causa C-199/90, Italtrade (Racc. pag. I-5545, punto 12 della motivazione); 12 luglio 1990, causa C-155/89, Philipp Brothers (Racc. pag. I-3265, punto 34 della motivazione), e 27 giugno 1990, causa C-118/89, Lingenfelser (Racc. pag. I-2637, punto 12 della motivazione).

ottenere un'integrazione più elevata. La disposizione vuole dunque evitare che gli operatori assumano una posizione di attesa per poter trarre eventualmente profitto dall'evoluzione dei prezzi e decidere, in funzione della stessa, se valersi o no della fissazione anticipata.

7. Al riguardo non ha grande rilievo la consistenza del ritardo con cui si procede all'adempimento dell'obbligo di cui all'art. 5 del regolamento n. 1594/83, in quanto, viste le fluttuazioni cui sono sottoposti i prezzi dei semi oleosi, un'operazione speculativa è possibile anche nell'ipotesi in cui il termine sia scaduto da un solo giorno.

Il rispetto rigoroso di tale termine appare pertanto necessario al fine di garantire il corretto funzionamento del sistema di aiuti istituito con la disciplina comunitaria, il cui obiettivo è di favorire la produzione comunitaria dei semi oleosi, garantendo ai produttori un'equa remunerazione [6]; e non già di avvantaggiare le imprese di trasformazione.

Ne deriva che il sanzionare con la perdita della cauzione la mancata osservanza di tale obbligo non costituisce un provvedimento sproporzionato allo scopo avuto di mira, ma al contrario appare necessario e non eccessivo per evitare un uso distorto della normativa comunitaria nel settore delle organizzazioni comuni dei mercati agricoli.

Tale conclusione è confermata dalla giurisprudenza della Corte. Nella sentenza Fromançais/FORMA [7] è stato ritenuto conforme al principio di proporzionalità il mancato svincolo di una cauzione a causa del fatto che l'operatore non aveva fornito la prova che talune quantità di burro erano state trasformate nel termine prescritto, in quanto le disposizioni in questione miravano «ad impedire che gli aggiudicatari del burro venduto a prezzo ridotto possano costituire scorte a fini speculativi»: ora, una tale speculazione si sarebbe posta in stridente contrasto «con lo scopo dei regolamenti in materia di vendita di burro a prezzo ridotto, che è quello di eliminare dal mercato le eccedenze di burro, favorendone l'impiego in sostituzione di altri grassi (...)». Analogamente, nella sentenza Hopermann II [8], la Corte ha ritenuto non sproporzionata rispetto allo scopo perseguito dalla legislazione che stabilisce misure per i piselli, le fave e le favette, la decadenza dal diritto all'aiuto comminata all'operatore che non abbia rispettato il termine prescritto per presentare la relativa domanda: poiché infatti «l'importo dell'aiuto da accordare è quello vigente il giorno della presentazione della domanda di aiuto, taluni richiedenti potrebbero essere indotti, ove il termine fissato per la suddetta domanda non fosse perentorio, ad attendere un momento più propizio per presentarla, procurandosi così un ingiustificato profitto».

Più in generale la Corte ha ritenuto, nel campo della legislazione agricola comunitaria, non contraria al principio di proporzionalità la fissazione di termini e, nell'ipotesi di mancata osservanza, la sanzione della perdita dell'aiuto o della cauzione tutte le volte che ciò è parso indispensabile, come nel caso di specie, a garantire il buon funzionamento del mercato o del regime di aiuti in questione [9].

6 — V. secondo e quinto 'considerando' del regolamento (CEE) n. 136/66 e secondo 'considerando' del regolamento (CEE) n. 1594/83.

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

8 — Sentenza 2 maggio 1990, causa C-358/88 (Racc. pag. I-1687).

9 — Vedi, tra le altre, le sentenze 29 aprile 1982, causa 147/81, Merkur Fleisch-Import (Racc. pag. 1389); 17 maggio 1984, causa 15/83, Denkavit Nederland (Racc. pag. 2171); 12 luglio 1990, Philipp Brothers, citata; 27 novembre 1991, Italtrade, citata, e 12 novembre 1992, CNTA, citata.

8. Va, d'altra parte, condivisa l'opinione della Commissione, secondo cui ciò che rileva è la possibilità teorica di operazioni speculative, in quanto questo è l'obiettivo avuto di mira dalla normativa, e non è quindi necessario verificare se nel caso concreto operazioni di questo tipo si siano effettivamente verificate. Né, d'altra parte, è rilevante l'osservazione del giudice *a quo* secondo cui il superamento del termine potrebbe comportare, come in effetti si è verificato nella fattispecie sottoposta al suo esame, una diminuzione dell'importo dell'integrazione, con la conseguenza che all'operatore sarebbe comminata una duplice sanzione. In realtà, l'inosservanza del termine non implica necessariamente questo risultato, in quanto in tale ipotesi l'importo dell'aiuto torna ad essere determinato dall'evoluzione effettiva dei prezzi sul mercato mondiale, e può quindi ben essere superiore a quello fissato anticipatamente.

9. Il termine di quattro mesi per procedere all'identificazione dei semi sembra d'altra parte ragionevole e consente all'operatore interessato di scegliere in tale ambito il momento più opportuno per procedere all'operazione. La sanzione poi appare sufficientemente modulata in quanto, fatto salvo oltretutto il caso di forza maggiore, la cauzione è incamerata, ex art. 23, n. 2, del regolamento n. 2681/83, in proporzione alle quantità nette dei semi oleosi identificati.

10. Né, infine, assume rilievo la circostanza, fatta valere dalla «ADM», che nella fattispecie non sussisterebbe dolo da parte sua. A tale proposito è sufficiente ricordare che la sanzione fa parte di una disciplina, quella della fissazione anticipata dell'aiuto, scelta dall'interessato liberamente ed in funzione del suo proprio interesse e nell'ambito della quale è escluso qualsiasi ricorso alla nozione di dolo [10].

11. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo pertanto alla Corte di rispondere come segue al quesito posto dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno:

«L'esame della questione posta non ha fatto emergere alcun elemento tale da inficiare la validità dell'art. 5 del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1983, n. 1594, e dell'art. 23, n. 2, del regolamento (CEE) della Commissione 21 settembre 1983, n. 2681».

10 — V., sul punto, la sentenza 18 novembre 1987, causa 137/85, Maizena/BALM (Racc. pag. 4587).