SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
25 marzo 2004 *

Nel procedimento C-118/02,

avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Tribunal Supremo (Spagna) nella causa dinanzi ad essa pendente tra

Industrias de Deshidratación Agrícola SA

e

Administración del Estado,

domanda vertente sull'interpretazione, in particolare, dei regolamenti (CE) del Consiglio 21 febbraio 1995, n. 603, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei foraggi essiccati (GU L 63, pag. 1), e (CE) della Commissione 6 aprile 1995, n. 785, recante modalità di applicazione del regolamento n. 603/95 (GU L 79, pag. 5),

* Lingua processuale: lo spagnolo.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. P. Jann (relatore), facente funzione di presidente della Quinta Sezione, dai sigg. C.W.A. Timmermans, A. Rosas, A. La Pergola e S. von Bahr, giudici,

avvocato generale: sig.ra C. Stix-Hackl
cancelliere: sig. R. Grass

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Industrias de Deshidratación Agrícola SA, dal sig. J.-A. Leciñena Martinez, abogado;

— per il Regno di Spagna, dalla sig.ra N. Díaz Abad, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Communità europee, dalla sig.ra S. Pardo Quintillán, in qualità di agente,

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 settembre 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 6 febbraio 2002, pervenuta alla Corte il 29 marzo seguente, il Tribunal Supremo ha sottoposto diverse questioni pregiudiziali riguardanti, in particolare, l'interpretazione dei regolamenti (CE) del Consiglio 21 febbraio 1995, n. 603, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei foraggi essiccati (GU L 63, p. 1; in prosieguo: il «regolamento di base»), e (CE) della Commissione 6 aprile 1995, n. 785, recante modalità di applicazione del regolamento n. 603/95 (GU L 79, pag. 5; in prosieguo: il «regolamento d'applicazione»). Le dette questioni sono state sollevate nell'ambito di un ricorso che un'impresa di trasformazione ha presentato contro un regio decreto in materia di foraggi disidratati.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

2 L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei foraggi essiccati è stata istituita dal regolamento n. 603/95. L'art. 1 di tale regolamento istituisce un regime di aiuti forfettari a favore di taluni prodotti derivanti dalla trasformazione dei foraggi essiccati, vale a dire i seguenti prodotti:

— Farina ed agglomerati in forma di pellets, di erba medica essiccata artificialmente con il calore

— Farina ed agglomerati in forma di pellets, di erba medica altrimenti essiccata e macinata

— Erba medica, lupinella, trifoglio, lupino, vecce e altri simili prodotti da foraggio disidratati mediante essiccamento artificiale con il calore, esclusi il fieno e i cavoli da foraggio nonché i prodotti contenenti fieno

— Erba medica, lupinella, trifoglio, lupino, vecce, meliloto, tartufi di prato e ginestrino, altrimenti essiccati e macinati

— Concentrati di proteine ottenuti da succo di erba medica e di erba

— Prodotti disidratati ottenuti esclusivamente da residui solidi e da succhi risultanti dalla preparazione dei concentrati di proteine di cui al primo trattino.

3 I quantitativi per i quali sono concessi gli aiuti sono limitati al fine di ridurre la produzione di foraggi essiccati nella Comunità. A tal fine sono stabiliti i quantitativi massimi garantiti, uno per i foraggi essiccati artificialmente con il calore, l'altro per i foraggi essiccati al sole, ed essi sono ripartiti tra gli Stati membri. In caso di superamento di tali quantitativi gli aiuti per i foraggi essiccati sono ridotti negli Stati membri.

4 L'art. 8 del regolamento di base stabilisce un certo numero di condizioni da soddisfare per avere diritto agli aiuti di cui all'art. 1 dello stesso regolamento. Tale articolo prevede, in particolare, il tenore massimo di umidità e il tenore minimo di proteine grezze, nonché il requisito per il foraggio essiccato di essere di qualità sana, leale e mercantile.

5 Mediante il regolamento n. 785/95, la Commissione delle Comunità europee ha fissato le modalità di applicazione del regolamento di base.

La normativa nazionale

6 In Spagna il regio decreto 22 febbraio 1999, n. 283 (BOE del 23 febbraio 1999, n. 46/1999, pag. 7463), ha dettato la disciplina nazionale relativa al regime degli aiuti nel settore dei foraggi essiccati (in prosieguo: il «regio decreto»). L'art. 5 del detto regio decreto fissa gli obblighi delle imprese di trasformazione. Il n. 3 del detto articolo prevede:

«I foraggi destinati a disidratazione saranno quelli che giungeranno all'impianto di trasformazione tritati e non imballati, con un tenore di umidità superiore al 30 %, ed il periodo massimo di permanenza intercorrente tra l'arrivo presso l'impianto di trasformazione e la trasformazione stessa non potrà essere superiore alle 24 ore; tali foraggi dovranno provenire da coltivazioni situate ad una distanza massima di 100 km dall'impianto di trasformazione corrispondente, salvo che, in quest'ultimo caso, una distanza maggiore sia accompagnata da adeguata garanzia di trasporto specializzato. Parimenti, potranno beneficiare dell'aiuto solamente quei quantitativi la cui umidità media, misurata ad intervalli di non più di dieci giorni, risulti, al momento dell'ingresso presso l'industria di trasformazione, non inferiore al 35 %».

Causa principale e questioni pregiudiziali

7 Con atto introduttivo presentato dinanzi al Tribunal Supremo il 31 marzo 1999 la società Industrias de Deshidratación Agrícola SA ha proposto un ricorso d'annullamento contro l'art. 5, n. 3, del regio decreto.

8 Essa sostiene che l'adozione della detta disposizione eccede le competenze attribuite agli Stati membri nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati di cui trattasi.

9 Nutrendo dubbi circa la portata delle dette competenze, il Tribunal Supremo, con ordinanza 6 febbraio 2002, ha deciso di sospendere la pronuncia e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali

«1) Se gli artt. 249, secondo comma, CE, 10 CE e 34, n. 2, secondo comma, CE, nonché il regolamento (CE) [n. 603/95] e il regolamento [n. 785/95] siano compatibili con una normativa nazionale che assoggetti la concessione di aiuti all'essiccazione di foraggi verdi o freschi al requisito che i foraggi vengano presentati alle imprese di trasformazione, ai fini dell'essiccazione, tritati e non imballati.

2) Se gli artt. 249, secondo comma, CE, 10 CE e 34, n. 2, secondo comma, CE, nonché il regolamento (CE) [n. 603/95] e il regolamento [n. 785/95] siano compatibili con una normativa nazionale che assoggetti la concessione di aiuti all'essiccazione di foraggi verdi o freschi al requisito che questi giungano presso l'impianto di trasformazione con un tenore di umidità superiore al 30 % e con un'umidità media, al momento dell'ingresso presso l'industria di trasformazione, quanto meno del 35 % con rilevazione a cadenza non inferiore a 10 giorni.

3) Se gli artt. 249, secondo comma, CE, 10 CE e 34, n. 2, secondo comma, CE, nonché il regolamento (CE) [n. 603/95] e il regolamento [n. 785/95] siano compatibili con una normativa nazionale che assoggetti la concessione di aiuti all'essiccazione di foraggi verdi o freschi al requisito che i suddetti foraggi siano trasformati entro 24 ore dal loro arrivo all'impianto di trasformazione.

4) Se gli artt. 249, secondo comma, CE, 10 CE e 34, n. 2, secondo comma, CE, nonché il regolamento (CE) [n. 603/95] e il regolamento [n. 785/95] siano compatibili con una normativa nazionale che assoggetti la concessione di aiuti all'essiccazione di foraggi verdi o freschi al requisito che essi provengano da coltivazioni situate ad una distanza massima di 100 km dall'impianto di trasformazione corrispondente salvo che, in tale ultimo caso, si garantisca adeguatamente, per una distanza maggiore, un trasporto specializzato».

Sulle questioni pregiudiziali

10 Con le dette questioni pregiudiziali, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza se il regolamento di base e quello d'applicazione debbano essere interpretati nel senso che si oppongono ad una normativa nazionale che imponga requisiti particolari riferentisi ai foraggi verdi o freschi da trasformare, relativamente alle modalità di consegna, al loro tenore di umidità, all'intervallo di trasformazione e alla loro coltivazione in un perimetro definito.

Osservazioni presentate alla Corte

11 La ricorrente nella causa principale propone di risolvere la questione dichiarando che il diritto comunitario osta alla normativa nazionale di cui trattasi. A suo parere, l'art. 5, n. 3, del regio decreto va al di là delle competenze dello Stato spagnolo, le quali sarebbero limitate al controllo della destinazione di aiuti concessi alla disidratazione dei foraggi e alla gestione del pagamento nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati di cui trattasi.

12 Il regolamento di base enuncerebbe infatti i diversi requisiti ai quali devono rispondere le imprese di trasformazione e la loro produzione per poter beneficiare del regime di aiuti. Non vi comparirebbero tuttavia disposizioni che disciplino le modalità di raccolta dei foraggi destinati alla disidratazione o impongano una determinata modalità di raccolta piuttosto che altre, né disposizioni che prevedano una durata massima di deposito della materia prima nello stabilimento di trasformazione prima della sua disidratazione e ancor meno disposizioni che limitino la distanza massima che può intercorrere tra le imprese produttrici della materia prima e lo stabilimento di trasformazione. Dal momento che la normativa comunitaria costituirebbe un sistema esaustivo, gli Stati membri non sarebbero competenti ad introdurre detti requisiti supplementari.

13 Il governo spagnolo e la Commissione sono di parere contrario.

14 Essi sostengono che, nelle materie che rientrano in un'organizzazione comune dei mercati, gli Stati membri dispongono, in linea di principio, solo di una competenza legislativa residua, ma restano liberi di disciplinare situazioni non regolate dal diritto comunitario.

15 Nella fattispecie, né il regolamento di base né quello d'applicazione prevedrebbero, allo stato attuale, una definizione della nozione di foraggi verdi o di foraggi freschi e quindi della materia prima. Soltanto il prodotto finale, vale a dire il foraggio disseccato che, ai sensi dell'art. 1 del regolamento di base, è oggetto della concessione dell'aiuto, sarebbe descritto esaurientemente nel regolamento d'applicazione.

16 In tali condizioni, gli Stati membri disporrebbero di una competenza residua per determinare il contenuto della nozione di foraggio fresco, a condizione che le misure adottate a tal fine non siano contrarie al diritto comunitario e non ostacolino il buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati.

17 A quest'ultimo riguardo, la Commissione osserva che si sono sviluppate in Spagna pratiche comportanti la perdita dei requisiti di umidità dei foraggi verdi o freschi da essiccare, implicanti a loro volta una diminuzione degli sforzi per l'essiccatura artificiale che giustificano l'importo elevato dell'aiuto per questa categoria di prodotti e un aumento della produzione di foraggi disidratati, con il rischio di un superamento dei quantitativi massimi garantiti e, in definitiva, una penalizzazione dei produttori degli altri Stati membri, vittime della riduzione generale dei quantitativi massimi. Il governo spagnolo potrebbe quindi operare un controllo al riguardo mediante la messa in opera di specifiche misure legislative.

18 Il governo spagnolo sostiene che la normativa di cui trattasi è stata emanata essenzialmente allo scopo di lottare contro le pratiche abusive e le frodi, al fine di garantire la qualità delle merci, come previsto all'art. 8 del regolamento di base.

Risposta della Corte

19 Occorre ricordare che risulta dalla giurisprudenza della Corte che, nei settori disciplinati da un'organizzazione comune dei mercati, gli Stati membri, in linea di principio, non possono più intervenire con norme interne adottate unilateralmente (sentenza 29 giugno 1978, causa 154/77, Dechmann, Racc. pag. 1573). La loro competenza legislativa è solo di carattere residuale e limitata alle fattispecie non disciplinate dalla norma comunitaria nonché ai casi in cui questa riconosca loro espressamente detta competenza (sentenza 18 settembre 1986, causa 48/85, Commissione/Germania, Racc. pag. 2549, punto 12).

20 Va, inoltre, osservato che, in presenza di un regolamento che istituisce un'organizzazione comune dei mercati in un determinato settore, gli Stati membri sono tenuti ad astenersi dall'adottare qualsiasi misura che possa costituirne una

deroga o una violazione. Sono parimenti incompatibili con un'organizzazione comune dei mercati le disposizioni che ostano al suo buon funzionamento, anche se la materia in esame non è stata disciplinata esaustivamente dall'organizzazione comune di mercato (sentenze 8 gennaio 2002, causa C-507/99, Denkavit, Racc. pag. I-169, punto 32, e 18 aprile 2002, causa C-332/00, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-3609, punto 29).

21 Nella fattispecie, l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei foraggi disseccati, come risulta dall'art. 1 del regolamento di base, riguarda un certo numero di prodotti risultanti dalla trasformazione di foraggi verdi o freschi. Come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 33 e 34 delle sue conclusioni, i foraggi freschi non sono, di per sé, oggetto di tale organizzazione comune dei mercati.

22 Tanto il regolamento di base, quanto quello d'applicazione non prevedono di conseguenza i requisiti ai quali devono rispondere i foraggi freschi destinati alla disidratazione, quali previsti all'art. 5, n. 3, del regio decreto. Del pari, l'art. 8 del regolamento di base, che enumera ai criteri di qualità minima da rispettare, si riferisce esplicitamente ai foraggi secchi e non ai foraggi freschi.

23 Gli Stati membri quindi, in linea di massima, restano liberi di determinare le condizioni particolari relative a questi ultimi prodotti. Come ha sottolineato l'avvocato generale al punto 42 delle sue conclusioni, un'eventuale disparità di trattamento da ciò risultante rimane nel limite di quanto deriva necessariamente dalla detta situazione. Gli artt. 249, secondo comma, CE, 10 CE e 34, n. 2, secondo comma, CE non sono quindi pertinenti.

24 Riguardo alla questione se i requisiti previsti dalla normativa nazionale siano atti ad ostacolare il buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati di cui trattasi, il governo spagnolo e la Commissione hanno sottolineato, senza

essere contraddetti, che la finalità essenziale della normativa era quella di lottare contro le pratiche abusive e le frodi al fine di garantire la qualità della materia prima dei prodotti che fruiscono di aiuti.

25 In tali condizioni, e per le ragioni indicate dall'avvocato generale ai paragrafi 37-41 delle sue conclusioni, i criteri posti dalla normativa nazionale di cui trattasi non ostano al buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati interessata.

26 Occorre pertanto risolvere le questioni poste dichiarando che il regolamento di base e quello d'applicazione devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa nazionale che imponga requisiti particolari per i foraggi verdi o freschi da trasformare, riguardanti le modalità di consegna, il loro tenore di umidità, l'intervallo di trasformazione e la loro coltivazione in un perimetro definito.

Sulle spese

27 Le spese sostenute dal governo spagnolo e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunal Supremo con ordinanza 6 febbraio 2002, dichiara:

Il regolamento (CE) del Consiglio 21 febbraio 1995, n. 603, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei foraggi essiccati, e il regolamento (CE) della Commissione 6 aprile 1995, n. 785, recante modalità di applicazione del regolamento n. 603/95, devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa nazionale che imponga requisiti particolari per i foraggi verdi o freschi da trasformare, riguardanti le modalità di consegna, il loro tenore di umidità, l'intervallo di trasformazione e la loro coltivazione in un perimetro definito.

Jann Timmermans Rosas

La Pergola von Bahr

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 25 marzo 2004.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

V. Skouris