

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LXXXIX
n. 29

SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (PRIMA SEZIONE) 14 NOVEMBRE 2013. CAUSE RIUNITE DA C-187/12 A C-189/12 (SFIR SPA CONTRO AGEA, MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI; ITALIA ZUCCHERI SPA, CO.PRO.B CONTRO AGEA, MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI; ERIDANIA SADAM SPA CONTRO AGEA, MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI. DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE PROPOSTA DAL CONSIGLIO DI STATO). RINVIO PREGIUDIZIALE – REGOLAMENTO (CE) N. 320/2006 – REGOLAMENTO (CE) N. 968/2006 – AGRICOLTURA – REGIME TEMPORANEO PER LA RISTRUTTURAZIONE DELL'INDUSTRIA DELLO ZUCCHERO – PRESUPPOSTI PER LA CONCESSIONE DELL'AIUTO ALLA RISTRUTTURAZIONE – NOZIONE DI «IMPIANTI DI PRODUZIONE» E DI «COMPLETO SMANTELLAMENTO»

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

Trasmessa alla Presidenza il 19 novembre 2013

PAGINA BIANCA

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

14 novembre 2013 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Regolamento (CE) n. 320/2006 – Regolamento (CE) n. 968/2006 – Agricoltura – Regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero – Presupposti per la concessione dell'aiuto alla ristrutturazione – Nozioni di "impianti di produzione" e di "completo smantellamento"»

Nelle cause riunite da C-187/12 a C-189/12.

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con decisioni del 23 marzo 2012, pervenute in cancelleria il 23 aprile 2012, nei procedimenti

SFIR – Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA

contro

AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura,

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (C-187/12);

Italia Zuccheri SpA.

Co.Pro.B. – Cooperativa Produttori Bieticoli Soc. coop. agricola

contro

AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura,

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali,

nei confronti di:

Finbieticola Bondeno srl,

Finbieticola Casei Gerola srl,

Terrae SpA (C-188/12).

e

Eridania Sadam SpA

contro

AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura,

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali,

con l'intervento di:

Federazione Lavoratori Agro-Industria (CGIL),

Federazione Agricola Alimentare Ambientale Industriale (CISL),

Unione Italiana Lavoratori Agroalimentari (UIL) (C-189/12).

LA CORTE (Prima Sezione).

composta da A. Tizzano, presidente di sezione, K. Lenaerts, vicepresidente della Corte, facente funzioni di giudice della Prima Sezione, A. Borg Barthet, G. Arestis e M. Berger (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Wathelet

cancelliere: A. Impellizzeri, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 13 marzo 2013,

considerate le osservazioni presentate:

- per la SFIR – Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA, da V. Cerulli Irelli, avvocato;
- per la Italia Zuccheri SpA e la Co.Pro.B. – Cooperativa Produttori Bieticoli Soc. coop. agricola, da A. Mozzati, G. Fontana, M. De Vita, S.M. Specchio e P. Galli, avvocati;
- per la Eridania Sadam SpA, da G.M. Roberti, I. Vigliotti, A. Mozzati, I. Perego e M. Serpone, avvocati;
- per la Federazione Lavoratori Agro-Industria (CGIL), la Federazione Agricola Alimentare Ambiente Industriale (CISL) e l'Unione Italiana Lavoratori Agroalimentari (UIL), da F. Cardarelli e F. Lattanzi, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da F. Bucalo, avvocato dello Stato;
- per il governo francese, da G. de Bergues e C. Candat, in qualità di agenti;
- per il governo ungherese, da M.Z. Fehér, K. Szijjártó e A. Szilágyi, in qualità di agenti;
- per il governo sloveno, da T. Mihelič Žitko e V. Klemenc, in qualità di agenti;
- per il Consiglio dell'Unione europea, da E. Sitbon, S. Barbagallo e P. Mahnič Bruni, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da D. Triantafyllou e P. Rossi, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione e sulla validità degli articoli 3 e 4 del regolamento (CE) n. 320/2006 del Consiglio, del 20 febbraio 2006, relativo a un regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero nella Comunità e che modifica il regolamento (CE) n. 1290/2005 relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 58, pag. 42; in prosieguo: il «regolamento di base»), nonché dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 968/2006 della Commissione, del 27 giugno 2006, recante modalità di applicazione del regolamento n. 320/2006 (GU L 176, pag. 32; in prosieguo: il «regolamento di applicazione»).
- 2 Dette domande sono state sollevate nell'ambito di controversie tra, rispettivamente, la SFIR – Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA (in prosieguo: «SFIR»), la Italia Zuccheri SpA con la Co.Pro.B. – Cooperativa Produttori Bieticoli Soc. coop. agricola (in prosieguo: «Italia Zuccheri Co.Pro.B.») e la Eridania Sadam SpA (in prosieguo: «Eridania Sadam»), da un lato, e l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) nonché il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (in prosieguo: il «Ministero»), dall'altro, riguardo alla concessione di aiuti alla ristrutturazione ai sensi dell'articolo 3 del regolamento di base.

Contesto normativo

Il regolamento di base

- 3 Il considerando 5 del regolamento di base è del seguente tenore:

«Sarebbe necessario introdurre un incentivo economico sostanziale sotto forma di congruo aiuto alla ristrutturazione, per indurre le imprese meno produttive ad abbandonare la produzione entro quota. A questo scopo occorrerebbe istituire un aiuto alla ristrutturazione che costituisca un incentivo a cessare la produzione di zucchero entro quota e a rinunciare alle quote corrispondenti e che consenta nel contempo di tenere in debito conto gli impegni sociali ed ambientali connessi all'abbandono della produzione. L'aiuto dovrebbe essere erogato durante quattro campagne di commercializzazione al fine di ridurre la produzione nella misura necessaria a riequilibrare il mercato comunitario».
- 4 L'articolo 3 di detto regolamento, rubricato «Aiuto alla ristrutturazione», recita:

«1. Ogni impresa produttrice di zucchero, isoglucosio o sciroppo di inulina, alla quale sia stata assegnata una quota entro il 1° luglio 2006 può beneficiare di un aiuto alla ristrutturazione per tonnellata di quota rinunciata, a condizione che in una delle campagne di commercializzazione 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 o 2009/2010:

 - a) rinunci alla quota che ha destinato ad uno o più dei suoi zuccherifici e smantelli completamente gli impianti di produzione degli zuccherifici interessati, o
 - b) rinunci alla quota che ha destinato ad uno o più dei suoi zuccherifici, smantelli parzialmente gli impianti di produzione degli zuccherifici interessati e non utilizzi i restanti impianti di produzione degli zuccherifici interessati per la produzione di prodotti che rientrano nell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero,

(...)

 3. Il completo smantellamento degli impianti di produzione richiede:
 - a) la cessazione completa e definitiva della produzione di zucchero, isoglucosio e sciroppo di inulina da parte degli impianti di produzione interessati,

- b) la chiusura dello zuccherificio o degli zuccherifici e lo smantellamento dei relativi impianti di produzione (...)
- (...)
4. Lo smantellamento parziale degli impianti di produzione richiede:
- a) la cessazione completa e definitiva della produzione di zucchero, isoglucosio e sciroppo di inulina da parte degli impianti di produzione interessati,
- b) lo smantellamento degli impianti di produzione che non saranno più usati per la nuova produzione e che erano destinati alla produzione dei prodotti di cui alla lettera a) (...)
- (...)
5. L'importo dell'aiuto alla ristrutturazione per tonnellata di quota rinunciata è:
- a) nel caso di cui al paragrafo 1, lettera a) di:
- 730.00 EUR per la campagna di commercializzazione 2006-2007.
- (...)
- b) nel caso di cui al paragrafo 1, lettera b) di:
- 547.50 EUR per la campagna di commercializzazione 2006-2007.
- (...).
5. L'articolo 4 del medesimo regolamento, rubricato «Domanda per l'aiuto alla ristrutturazione», dispone al paragrafo 2:
- «Le domande per l'aiuto alla ristrutturazione comprendono:
- a) un piano di ristrutturazione;
- (...)
- c) un impegno a rinunciare alla quota pertinente nella campagna di commercializzazione interessata;
- d) nel caso di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), un impegno a smantellare completamente gli impianti di produzione entro i termini che lo Stato membro interessato deve stabilire;
- e) nel caso di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), un impegno a smantellare parzialmente gli impianti di produzione entro i termini che lo Stato membro interessato deve stabilire e a non utilizzare il sito di produzione e i restanti impianti di produzione per la produzione di prodotti che rientrano nell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero;
- (...).

Il regolamento di applicazione

6. Il considerando 4 del regolamento di applicazione è così formulato:

«In relazione alla rinuncia alle quote, l'articolo 3 del regolamento [di base] prevede come opzioni lo smantellamento completo o parziale degli impianti di produzione, con importi diversi dell'aiuto alla ristrutturazione. Sebbene le condizioni applicabili a queste due opzioni debbano tenere conto del fatto che lo smantellamento completo dà luogo ad un importo superiore dell'aiuto alla ristrutturazione, a causa dei maggiori costi che esso comporta, si ritiene opportuno consentire la possibilità di mantenere gli impianti dello zuccherificio che non fanno parte della linea di produzione qualora possano essere utilizzati per altri scopi previsti dal piano di ristrutturazione, soprattutto se tale uso può creare occupazione. D'altra parte, gli impianti non direttamente connessi alla produzione di zucchero devono essere smantellati se non vengono adibiti a un uso alternativo entro un congruo lasso di tempo e se il loro mantenimento è nocivo per l'ambiente».

7 L'articolo 4 di tale regolamento, rubricato «Smantellamento degli impianti di produzione», prevede:

«1. In caso di smantellamento completo ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento [di base], devono essere smantellati:

- a) tutti gli impianti necessari per la produzione di zucchero, isoglucosio o sciroppo di inulina, quali ad esempio impianti per l'immagazzinamento, l'analisi, il lavaggio e il taglio di barbabietole da zucchero, canne da zucchero, cereali o cicoria; tutti gli impianti di estrazione e trasformazione o concentrazione di zucchero dalla barbabietola o dalla canna, di amido dai cereali, di glucosio dall'amido o di inulina dalla cicoria;
- b) quegli impianti, diversi da quelli menzionati alla lettera a), direttamente connessi alla produzione di zucchero, isoglucosio o sciroppo di inulina e necessari per gestire la produzione rientrando nella quota rinunciata, anche se potrebbero essere utilizzati per altre produzioni, come impianti per il riscaldamento o il trattamento dell'acqua o per la produzione di energia, impianti per il trattamento delle polpe di barbabietole da zucchero e delle melasse o impianti per il trasporto interno;
- c) tutti gli altri impianti, quali impianti di imballaggio, lasciati inutilizzati e che devono essere smantellati e rimossi per ragioni ambientali.

2. In caso di smantellamento parziale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento [di base], devono essere smantellati gli impianti di cui al paragrafo 1 del presente articolo non destinati ad essere utilizzati per altre produzioni o per altri usi del sito industriale secondo il piano di ristrutturazione».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

Causa C-187/12

- S SFIR è un'impresa saccarifera. Nel corso del 2006 essa ha aderito al regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero istituito dal regolamento di base (in prosieguo: il «regime di ristrutturazione») presentando al Ministero domanda di concessione per l'aiuto integrale corredata da un piano di ristrutturazione, come prescritto all'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), di detto regolamento (in prosieguo: il «piano di ristrutturazione»), che prevedeva lo smantellamento di impianti di produzione e il mantenimento, in particolare, di taluni silos. La domanda di aiuto veniva inizialmente ritenuta ammissibile dal Ministero, che non formulava obiezioni al piano di ristrutturazione e trasmetteva copia del medesimo alla Commissione europea.

- 9 Con nota n. 2095 del 15 marzo 2011 (in prosieguo: la «nota del 2011»), il Ministero comunicava tuttavia a SFIR che, a seguito di ispezioni effettuate nel 2010, la Commissione aveva riscontrato l'esistenza di silos presso alcuni stabilimenti dismessi e formulato rilievi nel senso che il mantenimento di tali silos non era conforme alle condizioni fissate dal regolamento di base e dal regolamento di applicazione per poter beneficiare dell'aiuto alla ristrutturazione nella sua totalità. Infatti, secondo la Commissione, detti silos erano da considerare «direttamente connessi alla produzione dello zucchero» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento di applicazione.
- 10 AGEA diffidava quindi SFIR a procedere entro il 31 marzo 2012 al completo smantellamento degli impianti mediante dismissione dei silos. Le comunicava inoltre di non poter svincolare le cauzioni da essa presentate a garanzia degli impegni assunti nell'ambito della sua partecipazione al regime di ristrutturazione. Davanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (in prosieguo: il «TAR Lazio»), SFIR impugnava detta decisione e vari atti connessi.
- 11 Con sentenza del 1° dicembre 2011, n. 9481, il ricorso di SFIR veniva accolto unicamente nella parte intesa ad ottenere lo svincolo parziale della cauzione in corrispondenza dell'aiuto per smantellamento parziale. Le restanti istanze venivano rigettate. Erano respinti i motivi di ricorso intesi a sostenere che il «completo smantellamento» degli impianti di produzione, dante luogo ad un aiuto maggiore del 25% rispetto a quello relativo allo «smantellamento parziale», non comprendeva la demolizione dei silos in questione. In particolare, il TAR Lazio riteneva che fossero impianti di produzione anche quelli che venivano utilizzati nelle fasi di stoccaggio e di imballaggio immediatamente successive alla produzione, consentendo il mantenimento di tali ultimi impianti solo se destinati a essere utilizzati per altre produzioni o per altri usi del sito industriale.
- 12 Avverso tale sentenza SFIR interponeva appello dinanzi al Consiglio di Stato, che decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Chiarisca la Corte se il completo smantellamento degli impianti di produzione dello zucchero, isoglucosio e sciroppo di inulina, ai sensi dell'articolo 3 del regolamento [di base], di cui il regolamento [di applicazione] reca le modalità di applicazione, vada inteso nel senso che gli impianti da smantellare siano solo quelli necessari alla produzione, come espressamente stabilito dal citato articolo 3 del regolamento [di base], conformemente al quale il regolamento [di applicazione] deve essere interpretato, a pena di invalidità del regolamento stesso. E quindi stabilisca la Corte che, ai sensi dei citati articoli 3 del regolamento [di base] e 4 del regolamento [di applicazione], sono compresi tra gli impianti da smantellare solo quelli destinati alla produzione di zucchero, isoglucosio e sciroppo di inulina, nonché gli altri impianti ai sensi del citato articolo 4, lettera c), del regolamento [di applicazione], tra i quali quelli di imballaggio, che siano rimasti inutilizzati o che debbano essere smantellati o rimossi per ragioni ambientali; e perciò che gli impianti non connessi alla produzione di zucchero, isoglucosio e sciroppo di inulina, e non lasciati inutilizzati, ma utilizzati per altre attività, come nella specie quella di packaging, né soggetti all'obbligo di rimozione per ragioni ambientali, possano essere mantenuti perché non soggetti all'obbligo di smantellamento di cui ai citati regolamenti comunitari».

Causa C-188/12

- 13 Anche Italia Zuccheri/Co.Pro.B. è un'impresa saccarifera che ha aderito, nel corso del 2006, al regime di ristrutturazione presentando al Ministero domanda di concessione per un aiuto integrale. Il piano di ristrutturazione, dichiarato ricevibile dal Ministero, prevedeva segnatamente il mantenimento di taluni silos di stoccaggio a lungo termine e degli impianti di confezionamento e di commercializzazione.

- 14 Con la nota del 2011 Italia Zuccheri Co.Pro.B. veniva informata, al pari di SFIR, dei rilievi della Commissione concernenti il mantenimento dei silos di stoccaggio. In seguito AGEA diffidava Italia Zuccheri Co.Pro.B. a procedere alla dismissione di tali silos entro il 31 marzo 2012 e le comunicava di non poter svincolare le cauzioni da essa offerte in garanzia.
- 15 Italia Zuccheri Co.Pro.B. impugnava tale decisione e vari atti connessi davanti al TAR Lazio che, con sentenza del 1° dicembre 2011, accoglieva il ricorso unicamente nella parte intesa ad ottenere lo svincolo parziale della cauzione in corrispondenza dell'aiuto per smantellamento parziale. Le restanti istanze venivano respinte.
- 16 Avverso tale sentenza Italia Zuccheri Co.Pro.B. interponeva appello dinanzi al Consiglio di Stato, che decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
 - «1) Se gli articoli 3 e 4 del regolamento [di base] e l'articolo 4 del regolamento [di applicazione] vadano interpretati nel senso che la locuzione "impianti di produzione" non comprenda gli impianti utilizzati dalle imprese saccarifere per lo stoccaggio, il confezionamento o [l']imballaggio dello zucchero ai fini della sua commercializzazione e che, pertanto, nel caso di impianti quali [i] silos[,] sia necessario espletare un'analisi caso per caso per verificare se gli impianti medesimi siano connessi alla "linea di produzione" ovvero siano connessi ad altre attività, diverse dalla produzione.
 - 2) Se, in particolare, l'articolo 4 del regolamento [di applicazione] vada interpretato nel senso che gli impianti – come i silos – utilizzati dalle imprese saccarifere per lo stoccaggio, il confezionamento o l'imballaggio dello zucchero esclusivamente ai fini della sua commercializzazione, in quanto indipendente dal ciclo produttivo, rientrino nell'ambito degli impianti di cui alla lettera e) dell'articolo medesimo, e non già delle lettere a) e b) dell'articolo medesimo, in conformità al testo e alle finalità del regolamento [di base] e del regolamento [di applicazione], in particolare del suo considerando 4.
 - 3) In subordine, se, rispetto agli articoli 3 e 4 del regolamento [di base] ed alle superiori norme e principi del diritto primario europeo, l'articolo 4 del regolamento [di applicazione] sia invalido ove interpretato nel senso di includere, tra gli impianti di cui alle lettere a) e b) del paragrafo 1, anche quelli utilizzati dalle imprese saccarifere per lo stoccaggio, il confezionamento o l'imballaggio dello zucchero ai fini della sua commercializzazione, essendo evidente che la finalità perseguita dal regolamento [di base] è quella di dismettere la capacità produttiva dell'impresa saccarifera e non quella di precludere la possibilità di operare nel settore della mera commercializzazione del prodotto, utilizzando zucchero ottenuto a valere sulle quote di produzione di pertinenza di altri impianti o imprese.
 - 4) In ulteriore subordine, se, comunque, gli articoli 3 e 4 del regolamento [di base] e l'articolo 4 del regolamento [di applicazione] siano validi alla stregua delle superiori norme e principi del diritto primario europeo, ove interpretati nel senso di includere nella nozione di "impianti di produzione" o "direttamente connessi alla produzione" quelli utilizzati dalle imprese saccarifere per lo stoccaggio, il confezionamento o l'imballaggio dello zucchero ai fini della sua commercializzazione».

Causa C-189/12

- 17 Anche Eridania Sadam è un'impresa saccarifera che ha aderito, nel corso del 2006, al regime di ristrutturazione presentando al Ministero domanda di concessione per l'aiuto integrale. Il piano di ristrutturazione, dichiarato ricevibile dal Ministero, prevedeva

segnatamente il mantenimento di taluni silos di stoccaggio a lungo termine e degli impianti di confezionamento.

18 Con la nota del 2011 Eridania Sadam veniva informata, al pari di SFIR e di Italia Zuccheri Co.Pro.B., dei rilievi della Commissione concernenti il mantenimento dei silos di stoccaggio. In seguito AGEA diffidava Eridania Sadam a procedere alla dismissione di tali silos entro il 31 marzo 2012 e le comunicava di non poter svincolare le cauzioni da essa offerte in garanzia.

19 Eridania Sadam impugnava tale decisione e vari atti connessi davanti al TAR Lazio che, con sentenza del 1° dicembre 2011, accoglieva il ricorso unicamente nella parte intesa a ottenere lo svincolo parziale della cauzione in corrispondenza dell'aiuto per smantellamento parziale. Le restanti istanze venivano respinte.

20 Avverso tale sentenza Eridania Sadam interponeva appello dinanzi al Consiglio di Stato, il quale decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli articoli 3 e 4 del regolamento [di base] e l'articolo 4 del regolamento [di applicazione] vadano interpretati nel senso che la locuzione "impianti di produzione" non comprenda gli impianti utilizzati dalle imprese saccarifere per l'attività di packaging dello zucchero ai fini della sua commercializzazione e che, pertanto, nel caso di impianti quali silos sia necessario espletare un'analisi caso per caso per verificare se gli impianti medesimi siano connessi alla "linea di produzione" ovvero siano connessi ad altre attività, diverse dalla produzione, quali il packaging.

2) In subordine, se, rispetto agli articoli 3 e 4 del regolamento [di base] ed alle superiori norme e principi del diritto primario europeo, l'articolo 4 del regolamento [di applicazione] sia invalido ove interpretato nel senso di includere, tra gli impianti di cui alle lettere a) e b) del paragrafo 1, anche quelli utilizzati dalle imprese saccarifere per l'attività di packaging dello zucchero ai fini della sua commercializzazione, essendo evidente che la finalità perseguita dal regolamento [di base] è quella di dismettere la capacità produttiva dell'impresa saccarifera e non quella di precludere la possibilità di operare nel settore della mera commercializzazione del prodotto, utilizzando zucchero ottenuto a valere sulle quote di produzione di pertinenza di altri impianti o imprese.

3) In ulteriore subordine, se, comunque, gli articoli 3 e 4 del regolamento [di base] e l'articolo 4 del regolamento [di applicazione] siano validi alla stregua delle superiori norme e principi del diritto primario europeo, ove interpretati nel senso di includere nella nozione di "impianti di produzione" o "direttamente connessi alla produzione" quelli utilizzati dalle imprese saccarifere per l'attività di packaging dello zucchero ai fini della sua commercializzazione».

21 Con ordinanza del presidente della Corte dell'11 maggio 2012, le cause da C-187/12 a C-189/12 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento nonché della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla questione unica nella causa C-187/12, sulle prime due questioni nella causa C-188/12 e sulla prima questione nella causa C-189/12

- 22 Con tali questioni, che occorre trattare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 3 e 4 del regolamento di base e l'articolo 4 del regolamento di applicazione debbano essere interpretati nel senso che la nozione di «impianti di produzione» comprende impianti, quali i silos, che sono utilizzati per lo stoccaggio, il confezionamento o l'imballaggio dello zucchero ai fini della sua commercializzazione e, eventualmente, se sia necessario procedere ad un'analisi caso per caso per verificare se gli impianti in questione siano effettivamente connessi alla linea di produzione o invece ad attività diverse dalla produzione.
- 23 Al riguardo occorre constatare anzitutto che né il regolamento di base né il regolamento di applicazione definiscono detta nozione.
- 24 È poi d'uopo ricordare che, in mancanza di una tale definizione, la portata della nozione suddetta, la quale figura all'articolo 3 del regolamento di base e comprende, in virtù dell'articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e b), del regolamento di applicazione, tanto gli «impianti necessari alla produzione di zucchero» quanto gli «impianti (...) direttamente connessi alla produzione di zucchero», deve essere stabilita, per giurisprudenza costante della Corte, alla luce del contesto generale in cui viene impiegata e conformemente al suo significato abituale nel linguaggio corrente (v., in tal senso, sentenze del 4 maggio 2006, *Massachusetts Institute of Technology*, C-431/04, *Racc.* pag. I-4089, punto 17 e la giurisprudenza citata, e del 13 dicembre 2012, *BLV Wohn- und Gewerbebau*, C-395/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 25). Infine, per interpretare una disposizione di diritto dell'Unione, bisogna tener conto degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., in tal senso, sentenza del 29 gennaio 2009, *Petrosian*, C-19/08, *Racc.* pag. I-495, punto 34 e la giurisprudenza citata).
- 25 Nei procedimenti principali si deve rilevare, in primo luogo, come diverse parti che hanno presentato osservazioni sostengano l'interpretazione secondo cui i silos normalmente non costituirebbero impianti di produzione giacché sarebbero destinati allo stoccaggio del prodotto finito e non alla produzione in senso stretto, e applichino quindi una definizione molto rigida della nozione di «produzione» quale processo chimico o fisico, corrispondente, nei detti procedimenti, all'estrazione di zucchero dalla materia prima.
- 26 Tuttavia, la nozione di «produzione» può comprendere anche altre fasi della fabbricazione di un prodotto situate a monte o a valle del processo chimico o fisico di trasformazione. Lo stoccaggio dello zucchero che non è confezionato immediatamente dopo la sua estrazione dalla materia prima può essere considerato parte del processo di produzione così come, per esempio, lo stoccaggio delle barbabietole da zucchero prima che siano trattate in vista dell'estrazione del tenore di zucchero, il quale è esplicitamente qualificato, all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento di applicazione, come necessario alla produzione. In tale ottica lo stoccaggio può essere ritenuto «direttamente connesso alla produzione di zucchero» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), di detto regolamento.
- 27 In secondo luogo, quanto al contesto generale e agli obiettivi della normativa in esame nei procedimenti principali, si deve ricordare che il regime di ristrutturazione intendeva, ai sensi del considerando 5 del regolamento di base, «ridurre la produzione nella misura necessaria a riequilibrare il mercato comunitario». Sotto tale profilo, ogni impianto la cui utilizzazione sia idonea a influire sulla quantità di zucchero producibile dovrebbe essere considerato, di regola, un impianto di produzione rispetto al quale sussiste l'obbligo di smantellamento.
- 28 Al riguardo, da un lato, impiantare un silo sul sito di uno zuccherificio determina il processo di produzione, in quanto quest'ultimo è concepito in funzione della disponibilità dell'opzione di stoccaggio e della sua vicinanza. Dall'altro lato, un silo, perlomeno quando

- ha una capacità di stoccaggio eccedente, da solo o con altri silos dello stesso produttore, la quantità di zucchero prodotta da quest'ultimo nel corso di una normale campagna di commercializzazione, consente a tale produttore di trasformare tutto il raccolto anche qualora esso superi la vendita prevista per uno specifico esercizio. Inoltre, grazie allo stock così costituito, lo stesso produttore può immettere sul mercato interno, nel corso degli esercizi a venire, quantità supplementari di zucchero della propria produzione.
- 29 Tali silos sono pertanto in grado di incidere direttamente sulle quantità di zucchero producibili e sui processi di produzione dipendenti dalla vicinanza di un impianto di stoccaggio. In particolare, essi consentono di differire, in tutto o in parte, la vendita del prodotto di una data campagna di zucchero e, per questa via, di influire sul «mercato comunitario» ai sensi del considerando 5 del regolamento di base.
- 30 In terzo luogo, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, lettere a) e b), del regolamento di base, la concessione dell'aiuto integrale presuppone, oltre alla cessazione completa e definitiva della produzione di zucchero da parte degli impianti pertinenti e al loro smantellamento, la «chiusura dello zuccherificio». La normativa in esame nei procedimenti principali parte dunque manifestamente dal postulato che, di regola, ai fini della concessione dell'aiuto integrale alla ristrutturazione, il complesso industriale in questione deve essere dismesso completamente. La facoltà di non smantellare o addirittura di continuare a utilizzare in futuro altri impianti non di produzione, conservando al contempo il diritto all'aiuto integrale, costituisce un'eccezione alla regola e va dunque interpretata in senso stretto.
- 31 Tutto ciò considerato, è evidente che un silo destinato allo stoccaggio dello zucchero del beneficiario dell'aiuto deve essere considerato come un impianto di produzione, e ciò indipendentemente dalla circostanza che sia utilizzato pure per altri usi, come pare essere il caso – almeno in parte – nei procedimenti principali.
- 32 Al contrario, un silo per il quale sia dimostrato che per ragioni tecniche o commerciali non serve allo stoccaggio della produzione di zucchero del beneficiario dell'aiuto e che sia impiegato unicamente per lo stoccaggio di zucchero, prodotto entro la quota, depositato da altri produttori o acquistato presso questi ultimi, può non dover essere smantellato.
- 33 Altrettanto può dirsi nel caso in cui il produttore dimostri che il proprio silo serve esclusivamente al confezionamento o all'imballaggio di zucchero prodotto altrove entro la quota, e ciò perché, in virtù dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di applicazione, l'attività di confezionamento, imballaggio compreso, non rientra nella produzione di zucchero stricto sensu.
- 34 Spetta pertanto al giudice nazionale valutare caso per caso se un silo costituisca o meno un impianto di produzione, tenendo conto delle sue caratteristiche tecniche o del vero uso che ne è fatto.
- 35 Alla luce di tutto quanto precede occorre rispondere alla questione unica nella causa C-187/12, alle prime due questioni nella causa C-188/12 e alla prima questione nella causa C-189/12 che gli articoli 3 e 4 del regolamento di base e l'articolo 4 del regolamento di applicazione devono essere interpretati nel senso che, ai loro fini, la nozione di «impianti di produzione» comprende i silos destinati allo stoccaggio di zucchero del beneficiario dell'aiuto, a prescindere se questi siano utilizzati anche per altri usi. Non rientrano in tale nozione né i silos utilizzati unicamente per lo stoccaggio di zucchero, prodotto entro la quota, depositato da altri produttori o acquistato presso questi ultimi, né quelli utilizzati solamente per il confezionamento o l'imballaggio di zucchero ai fini della sua commercializzazione. Spetta al giudice nazionale valutare caso per caso, tenendo conto delle caratteristiche tecniche o del vero uso che è fatto dei silos di cui trattasi.

Sulle questioni terza e quarta nella causa C-188/12 e sulle questioni seconda e terza nella causa C-189/12

- 36 Con tali questioni, che occorre trattare congiuntamente, il giudice del rinvio intende sapere, in sostanza, se gli articoli 3 e 4 del regolamento di base e l'articolo 4 del regolamento di applicazione, interpretati nel senso che la nozione di «impianti di produzione» comprende pure gli impianti utilizzati dalle imprese saccarifere per lo stoccaggio, il confezionamento o l'imballaggio dello zucchero ai fini della sua commercializzazione, siano validi alla luce delle norme superiori e dei principi del diritto primario dell'Unione.
- 37 Al riguardo occorre ricordare anzitutto che gli impianti di confezionamento non costituiscono di per sé impianti di produzione ai sensi della normativa in esame nei procedimenti principali, come risulta chiaramente dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di applicazione. Di conseguenza, quanto a detti impianti, i quali comprendono specificamente quelli di «imballaggio», menzionati dal giudice del rinvio, la questione della validità degli articoli 3 e 4 del regolamento di base e dell'articolo 4 del regolamento di applicazione non si pone.
- 38 Per quanto attiene, poi, agli impianti di stoccaggio che possono comprendere quelli utilizzati altresì per le attività di confezionamento, risulta dalla risposta apportata all'unica questione sollevata nella causa C-187/12, al punto 35 della presente sentenza, che essi rientrano fra gli impianti di produzione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del regolamento di base, purché destinati, segnatamente, allo stoccaggio dello zucchero del beneficiario dell'aiuto.
- 39 Riguardo a questi ultimi impianti, è inevitabile constatare che il giudice del rinvio non precisa le norme superiori e i principi del diritto primario dell'Unione che potrebbero ostare all'obbligo di procedere al loro smantellamento quale stabilito agli articoli 3 e 4 del regolamento di base e all'articolo 4 del regolamento di applicazione. Tuttavia, come emerge in particolare dalle osservazioni scritte e orali delle parti, occorre esaminare la validità di tali disposizioni alla luce dei principi di proporzionalità e di parità di trattamento.
- 40 Quanto, in primo luogo, al principio di proporzionalità, occorre constatare, da un lato, che un produttore che rinunci alla quota di produzione attribuita a una delle sue fabbriche, che smantelli il grosso degli impianti di produzione, ad eccezione di un silo da considerare come impianto di produzione, e che continui a utilizzare detto silo per lo stoccaggio dello zucchero che produce in altri siti industriali non ha, di norma, diritto all'aiuto alla ristrutturazione stante il divieto, stabilito all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento di base, di utilizzare gli impianti di produzione non smantellati per la fabbricazione di prodotti rientranti nell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero.
- 41 D'altro lato, il medesimo produttore avrebbe diritto, nell'ipotesi di smantellamento totale, all'aiuto integrale alla ristrutturazione, ancorché l'onere finanziario supplementare comportato dallo smantellamento del silo rappresenterebbe, come si evince dalle risposte delle parti a un quesito della Corte, solo una parte esigua dei costi complessivi di smantellamento.
- 42 A questo proposito è d'uopo rammentare che il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, richiede che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti

- causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v., in particolare, sentenza del 21 luglio 2011, *Beneo Orafi*, C-150/10, Racc. pag. I-6843, punto 75 e la giurisprudenza citata).
- 43 Peraltro, secondo una giurisprudenza costante, per quanto riguarda il controllo giurisdizionale sulle condizioni di attuazione di un siffatto principio, considerato l'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore dell'Unione europea in materia di politica agricola comune, solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento. Di conseguenza, si tratta di sapere non se il provvedimento adottato dal legislatore fosse il solo o il migliore possibile, ma se esso fosse manifestamente inidoneo (sentenza *Beneo Orafi*, cit., punti 76 e 77 e la giurisprudenza citata).
- 44 Per quanto concerne, in tali circostanze, la proporzionalità della normativa in esame nei procedimenti principali, si deve constatare che il regime di ristrutturazione si fonda sulla partecipazione volontaria dei produttori, mirando – come recita il considerando 5 del regolamento di base – a «introdurre un incentivo economico sostanziale sotto forma di congruo aiuto alla ristrutturazione, per indurre le imprese meno produttive ad abbandonare la produzione entro quota».
- 45 Detta normativa consente al produttore di decidere liberamente se intende fruire dell'aiuto, di scegliere la fabbrica per la quale rinunciare alla quota corrispondente e, se del caso, di optare per lo smantellamento totale oppure solo parziale degli impianti di produzione. Il beneficio che il produttore può trarre dall'aiuto alla ristrutturazione dipende quindi, in gran parte, dalle sue stesse scelte.
- 46 Sotto tale profilo la normativa in esame nei procedimenti principali non è sproporzionata.
- 47 Quanto, in secondo luogo, all'osservanza del principio della parità di trattamento, potrebbero sorgere eventuali dubbi dalla concessione indifferenziata di un uguale importo di aiuto alla ristrutturazione per tonnellata di quota rinunciata sia che il produttore di cui trattasi abbia un silo da smantellare sia che non lo abbia e non debba quindi sopportare spese di smantellamento.
- 48 A questo proposito è d'uopo rammentare che, secondo costante giurisprudenza, l'articolo 40, paragrafo 2, secondo comma, TFUE, che sancisce il divieto di qualsiasi discriminazione nell'ambito della politica agricola comune, è solo l'espressione specifica del principio generale di uguaglianza, il quale impone che situazioni analoghe non siano trattate in modo dissimile e che situazioni diverse non siano trattate nello stesso modo, a meno che tale trattamento non sia oggettivamente giustificato (sentenza dell'11 giugno 2009, *Agrana Zucker*, C-33/08, Racc. pag. I-5035, punto 46 e la giurisprudenza citata).
- 49 Orbene, le considerazioni esposte ai punti da 40 a 46 della presente sentenza, che hanno portato alla conclusione che la normativa in esame nei procedimenti principali non è sproporzionata, possono essere riferite alla verifica dell'osservanza del principio della parità di trattamento.
- 50 Infatti, da un canto, occorre ricordare che l'aiuto di cui trattasi mira a invogliare i produttori a rinunciare spontaneamente alla quota di produzione attribuita ai loro zuccherifici. Rispetto a tale obiettivo, la situazione del produttore di zucchero che sceglie di rinunciare alla quota attribuita a una fabbrica dotata di silo e quella di un produttore che deve smantellare una fabbrica non dotata di silo sono del tutto simili nella misura in cui il numero di tonnellate di quota rinunciata sia identico per entrambi i produttori.

- 51 D'altro canto, come ricordato al punto 41 della presente sentenza, i costi diretti inerenti alla demolizione di un silo rappresentano solo una piccola parte dei costi totali di smantellamento degli impianti di produzione. Pertanto il legislatore dell'Unione, che gode, conformemente alla giurisprudenza citata al punto 43 della presente sentenza, di ampia discrezionalità in materia di politica agricola comune, non risulta aver adottato, non prevedendo che l'importo forfettario dell'aiuto per tonnellata di quota rinunciata vari a seconda che la fabbrica designata dal produttore per lo smantellamento disponga o meno di un silo, una misura manifestamente inadeguata all'obiettivo perseguito, ossia ridurre la produzione di zucchero per riequilibrare il mercato interno.
- 52 Non inficia tale conclusione il fatto che il costo reale dello smantellamento, come hanno osservato diverse parti nel corso dell'udienza, possa essere in verità molto elevato, trattandosi dei silos oggetto dei procedimenti principali, poiché essi, qualora vadano smantellati, potrebbero essere ricostruiti dai produttori a un costo nettamente maggiore di quello comportato dallo smantellamento. Infatti, una tale ricostruzione e un tale impiego dei silos per la produzione dello zucchero sarebbero incompatibili con l'obbligo, stabilito all'articolo 3, paragrafi 3, lettera a), e 4, lettera a), del regolamento di base, di cessare definitivamente in tutto o in parte la produzione di zucchero mediante gli impianti di produzione pertinenti.
- 53 Tutto ciò considerato, occorre rispondere alla terza e alla quarta questione nella causa C-188/12 nonché alla seconda e alla terza questione nella causa C-189/12 che il loro esame non ha evidenziato alcun elemento atto a inficiare la validità degli articoli 3 e 4 del regolamento di base e dell'articolo 4 del regolamento di applicazione.

Sulle spese

- 54 Nei confronti delle parti nei procedimenti principali le presenti cause costituiscono un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

- 1) Gli articoli 3 e 4 del regolamento (CE) n. 320/2006 del Consiglio, del 20 febbraio 2006, relativo a un regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero nella Comunità e che modifica il regolamento (CE) n. 1290/2005 relativo al finanziamento della politica agricola comune, e l'articolo 4 del regolamento (CE) n. 968/2006 della Commissione, del 27 giugno 2006, recante modalità di applicazione del regolamento n. 320/2006, devono essere interpretati nel senso che, ai loro fini, la nozione di «impianti di produzione» comprende i silos destinati allo stoccaggio di zucchero del beneficiario dell'aiuto, a prescindere se questi siano utilizzati anche per altri usi. Non rientrano in tale nozione né i silos utilizzati unicamente per lo stoccaggio di zucchero, prodotto entro la quota, depositato da altri produttori o acquistato presso questi ultimi, né quelli utilizzati solamente per il confezionamento o l'imballaggio di zucchero ai fini della sua commercializzazione. Spetta al giudice nazionale valutare caso per caso, tenendo conto delle caratteristiche tecniche o del vero uso che è fatto dei silos di cui trattasi.
- 2) L'esame della terza e della quarta questione nella causa C-188/12 nonché della seconda e della terza questione nella causa C-189/12 non ha evidenziato alcun

