CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 6 novembre 1997 *

1. Il Bundesfinanzhof invita questa Corte a verificare la conformità al principio di proporzionalità del regolamento (CEE) della Commissione 14 settembre 1981, n. 2670, che stabilisce le modalità di applicazione per la produzione fuori quota nel settore dello zucchero [1] (in prosieguo: il «regolamento controverso»), in combinato disposto con talune disposizioni del regolamento (CEE) della Commissione 3 dicembre 1980, n. 3183, che stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli d'importazione, di esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli [2].

Il diritto comunitario in materia

Il regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (in prosieguo: il «regolamento base del 1981» o anche la «riforma del 1981») [3]

2. Introdotta dal regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1967, n. 1009 [4], l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero ha subito una riforma totale nel 1981, per effetto dell'emanazione del regolamento base del 1981.

3. Tale regolamento è diretto a mantenere le garanzie necessarie per quanto concerne l'occupazione e il tenore di vita dei produttori di prodotti di base e dei fabbricanti di zucchero della Comunità, e a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti di zucchero dell'insieme dei consumatori a prezzi ragionevoli, rendendo stabile il mercato dello zucchero [5]

4. La regolamentazione del mercato si effettua attraverso la fissazione annuale dei prezzi indicativi e di intervento per taluni prodotti (in particolare, zucchero bianco e zucchero greggio), il loro magazzinaggio e l'introduzione di un regime comune degli scambi alla frontiera esterna della Comunità, il quale poggia su un sistema di prelievi all'importazione e di restituzioni all'esportazione. È stato, inoltre, mantenuto il regime delle quote di produzione nel settore dello zucchero, introdotto dal regolamento n. 1009/67 [6].

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 262, pag. 14.

2 — GU L 338, pag. 1.

3 — GU L 177, pag. 4.

4 — GU 1967, 308, pag. 1.

5 — Terzo, quarto e ottavo 'considerando'.

6 — Terzo, quinto, settimo, ottavo e undicesimo 'considerando'.

5. Al fine di contenere l'aumento del costo finanziario di tale nuovo regime, i produttori ne assicurano essi stessi il finanziamento integrale [7]. Ciò costituisce, senza alcun dubbio, un aspetto originale ed innovativo della riforma.

6. Posto che l'efficacia di tali misure è legata alla conoscenza esaustiva del movimento degli scambi con i paesi terzi [8], l'art. 13 prevede che tutte le importazioni nella Comunità e tutte le esportazioni all'esterno della Comunità sono subordinate alla presentazione di un titolo di importazione o di esportazione, il cui «rilascio (...) è subordinato alla costituzione di una cauzione che garantisca l'impegno di importare o di esportare durante il periodo di validità del titolo e che rimane acquisita in tutto o in parte se l'operazione non è realizzata entro tale termine o lo è soltanto parzialmente».

7. Si debbono distinguere tre tipi di quote, che seguono le specifiche regole indicate agli artt. 23-32:

— la quota A, o quota di base;

— la quota B, costituita dal quantitativo di produzione di zucchero che eccede la quota di base senza superare la «quota massima» corrispondente alla quota A moltiplicata per un certo coefficiente;

— la quota C (oppure «produzione fuori quota»), costituita dal quantitativo di produzione di zucchero di una determinata campagna di commercializzazione che supera la «quota massima» (quote A e B).

8. Lo smercio dello zucchero A è garantito da un prezzo di intervento (artt. 5 e 9) ed usufruisce di un aiuto all'esportazione (art. 18). Lo zucchero B non usufruisce della garanzia del prezzo di intervento. Tuttavia, può essere esportato verso paesi terzi, grazie ad un aiuto all'esportazione corrispondente alla differenza tra il prezzo di intervento e il prezzo del mercato mondiale dello zucchero. Tale aiuto è corrisposto sotto forma di restituzione all'esportazione (art. 19).

9. L'art. 24 prevede che gli Stati membri attribuiscono ad ogni impresa produttrice di zucchero, situata nel loro territorio a partire da un determinato momento, una quota A e una quota B che designano il quantitativo di zucchero che essa può pertanto produrre e vendere direttamente sul mercato comunitario o mondiale, anche mediante eventuali restituzioni.

10. Ogni spesa relativa allo smercio delle eccedenze comunitarie di zucchero è sopportata dagli stessi produttori di zucchero A e B, mediante contributi alla produzione e alle spese di magazzinaggio (art. 8). In compenso, i produttori di zucchero A e di zucchero B possono liberamente commercializzarli all'interno della Comunità.

7 — Undicesimo 'considerando'.
8 — Nono 'considerando'.

11. Mentre il funzionamento del regime delle quote A e B viene disciplinato in maniera dettagliata, per quanto concerne il funzionamento del regime della quota C sono enunciati solo i principi fondamentali, spettando alla Commissione stabilirne le modalità d'applicazione. L'art. 26 prevede infatti quanto segue:

«1. Fatto salvo il paragrafo 2, lo zucchero C non riportato a norma dell'articolo 27 (...) non [può] essere [smerciato] sul mercato interno della Comunità e [deve] essere [esportato] come [tale] anteriormente al 1° gennaio successivo alla fine della campagna di commercializzazione in causa.

Gli articoli 8, 9, 18 e 19 non sono applicabili a tale zucchero (...).

2. A titolo eccezionale può essere deciso, nei limiti necessari per la sicurezza degli approvvigionamenti di zucchero della Comunità, che l'articolo 18 si applica allo zucchero C. In tal caso, è deciso al tempo stesso che tutto il quantitativo di zucchero C in causa può essere definitivamente smerciato sul mercato interno senza riscossione dell'importo di cui al paragrafo 3.

3. Le modalità di applicazione del presente articolo sono stabilite secondo la procedura di cui all'articolo 41 [9].

Tali modalità prevedono fra l'altro la riscossione di un importo sullo zucchero C (...) di cui al paragrafo 1, la cui esportazione come [tale] nel termine richiesto non è stata provata entro una data da determinare».

12. Al fine di ridurre le variazioni annuali della produzione, l'art. 27 permette ai produttori di riportare un quantitativo di zucchero C alla campagna di commercializzazione successiva, fino alla concorrenza dell'importo massimo stabilito per la produzione della loro quota A. Il quantitativo riportato va obbligatoriamente immagazzinato per dodici mesi e viene considerato come parte della quota A della campagna di commercializzazione successiva. I produttori che si avvalgono della possibilità loro offerta di riportare un quantitativo di zucchero C sono tenuti a partecipare finanziariamente alle spese di magazzinaggio (art. 27, n. 3, secondo comma).

9 — Detta procedura del «comitato di gestione».

Il regolamento controverso

13. Tale regolamento introduce le misure utili all'applicazione dell'art. 26 del regolamento base del 1981; fissa cioè le modalità di applicazione per la produzione dello zucchero C.

14. Il produttore di zucchero C deve fornire la prova che lo zucchero non è stato smerciato sul mercato interno e che è stato esportato in paesi terzi.

15. Tale prova deve essere fornita all'organismo competente dello Stato membro nel cui territorio è stato prodotto lo zucchero C (art. 2, n. 1) e rispettare le prescrizioni definite all'art. 2, n. 2, primo comma.

16. In mancanza di tale prova, l'art. 3, n. 1, lett. a), del regolamento controverso prevede che i quantitativi di zucchero C si considerano smerciati nel mercato interno, e che si dovranno versare determinati importi.

Il regolamento n. 3183/80

17. A causa del ruolo determinante svolto dai titoli di importazione e di esportazione nell'organizzazione comune dei mercati agricoli [10], tale regolamento stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli di importazione, di esportazione e di fissazione anticipata per i prodotti agricoli.

18. Il titolo di esportazione autorizza e obbliga ad esportare, in base al titolo medesimo, il quantitativo netto del prodotto designato, durante il periodo di validità del titolo (art. 8). Il suo rilascio è subordinato alla costituzione di una cauzione (art. 13).

19. La richiesta del titolo va inviata all'organismo nazionale competente e, a pena di irricevibilità (art. 12), completata secondo le indicazioni che figurano su formulari prestabiliti (art. 16).

20. I titoli vengono compilati in almeno due esemplari, di cui il primo, denominato «esemplare per il titolare» e recante il

10 — Quinto e dodicesimo 'considerando'.

numero 1, viene rilasciato al richiedente, mentre il secondo viene conservato dall'organismo che lo rilascia (art. 19).

21. L'*esemplare n. 1 del titolo di esportazione* viene presentato all'ufficio doganale in cui si espletano le formalità doganali relative all'esportazione all'esterno della Comunità [art. 22, n. 1, lett. b)]. Dopo *imputazione e vidimazione*, l'ufficio di cui trattasi consegna all'interessato l'esemplare n. 1 del titolo (n. 3 della disposizione).

22. Lo svincolo della cauzione è subordinato alla *presentazione della prova* «dell'espletamento delle formalità doganali di cui all'articolo 22, paragrafo 1, lettera b), relative al prodotto in causa» [art. 30, n. 1, lett. b)] e del fatto che il *prodotto*, entro un termine di sessanta giorni dal giorno dell'espletamento di tali formalità, salvo caso di forza maggiore, *abbia lasciato il territorio geografico della Comunità* (primo trattino).

23. Tali prove sono fornite mediante presentazione dell'esemplare n. 1 del titolo vistato conformemente all'art. 22 [art. 31, n. 1, lett. a)].

24. Inoltre, l'art. 31, n. 2, lett. b), richiede che sia fornita una prova supplementare mediante presentazione «dell'esemplare o degli esemplari di controllo di cui all'articolo 10 del regolamento (CEE) n. 223/77» [11], e cioè l'esemplare di controllo T n. 5 (in prosieguo: l'«esemplare T 5»).

25. Tale art. 10 dispone che, «quando l'applicazione di una misura comunitaria adottata in merito all'importazione o all'esportazione di merci (...) è subordinata alla prova che queste hanno ricevuto l'utilizzazione e/o la destinazione prevista o prescritta dalla predetta misura, la prova è costituita dalla presentazione dell'esemplare di controllo T n. 5».

26. Inoltre, l'art. 13 del regolamento n. 223/77 precisa che, «quando le merci assoggettate ad un controllo di utilizzazione e/o di destinazione non sono vincolate ad una procedura di transito comunitario, esse devono fare oggetto, oltre che del documento relativo alla procedura utilizzata [l'esemplare n. 1 sul quale figurano i visti e le imputazioni], della compilazione di un esemplare di controllo T n. 5. Quest'ultimo è rilasciato e utilizzato nelle condizioni previste all'articolo 12».

11 — Regolamento (CEE) della Commissione 22 dicembre 1976, che stabilisce le disposizioni di applicazione e le misure di semplificazione del regime del transito comunitario (GU 1977, L 38, pag. 20).

27. Ai sensi di tale art. 12, l'ufficio doganale di partenza (ufficio doganale nel cui territorio è stato prodotto lo zucchero C) è competente a rilasciare l'esemplare T 5. Esso verifica la corrispondenza tra le merci e le indicazioni che figurano sull'esemplare n. 1 (del titolo di esportazione rilasciato al produttore di tali merci). Si possono, inoltre, effettuare controlli sulla merce.

28. Ove i controlli effettuati sulla merce confermino le indicazioni che figurano sull'esemplare n. 1, la dichiarazione all'esportazione viene accettata dall'ufficio doganale. Questo vi appone i visti e le imputazioni (art. 11 del regolamento n. 223/77), che attestano in tal modo la veridicità della dichiarazione di esportazione effettuata dal produttore, e stabilisce l'esemplare di controllo T 5. Il giorno in cui si effettua tale verifica è considerato come il giorno dell'esportazione.

29. L'originale dell'esemplare di controllo T 5 che accompagna le merci è restituito al titolare del titolo di esportazione dopo l'espletamento delle formalità doganali da parte dell'ufficio doganale di arrivo, mentre una copia di tale titolo viene conservata dall'ufficio doganale di partenza.

30. Infine, se l'esemplare T 5 non ha potuto essere presentato nel termine di tre mesi dal suo rilascio, per circostanze indipendenti dalla volontà dell'interessato, quest'ultimo può presentare all'organismo competente una domanda motivata di equivalenza, corredata di documenti giustificativi (art. 31, n. 4). Il riconoscimento di documenti equivalenti all'esemplare T 5 presuppone pertanto che le formalità doganali sopra descritte siano state preliminarmente espletate.

Il regolamento (CEE) della Commissione 10 settembre 1981, n. 2630, che stabilisce modalità particolari di applicazione del regime dei titoli di importazione e di esportazione nel settore dello zucchero [12]

31. Giustificato dalla riforma della politica agricola comune nel settore dello zucchero effettuata attraverso il regolamento base del 1981 [13], tale regolamento stabilisce le modalità particolari di applicazione del regime dei titoli di importazione e di esportazione introdotto dall'art. 13 del regolamento base del 1981.

32. Per lo zucchero C, il rilascio di *un certificato valido soltanto per l'esportazione dallo Stato membro in cui è stato prodotto* (art. 3, n. 1, secondo comma) è subordinato alla produzione, da parte del fabbricante di cui trattasi, della prova «all'organismo competente che la quantità per la quale è chiesto il titolo, o una quantità equivalente, è stata effettivamente prodotta oltre le quote A e B dell'impresa interessata, tenuto conto, per quanto

12 — GU L 258, pag. 16.
13 — Primo 'considerando'.

riguarda lo zucchero, dei quantitativi eventualmente riportati alla campagna di commercializzazione in causa» (art. 4).

33. I formulari delle richieste o dei titoli di esportazione dello zucchero C contengono le indicazioni generali previste dall'art. 16 del regolamento n. 3183/80, e le indicazioni complementari che figurano all'art. 3 del regolamento n. 2630/81.

I fatti e il procedimento

34. Il Bundesfinanzhof si rivolge a questa Corte nell'ambito di una controversia che oppone la Südzucker Mannheim/Ochsenfurt AG (in prosieguo: la «Südzucker»), impresa tedesca con sede a Mannheim, allo Hauptzollamt Mannheim.

35. La Südzucker aveva venduto alla società A. Töpfer/Hamburg, anch'essa con sede in Germania, zucchero C da essa prodotto nel corso dell'esercizio 1986/1987.

36. Tale partita di zucchero veniva esportata in Svizzera senza sdoganamento all'uscita. La Südzucker non è stata pertanto in grado di fornire gli esemplari n. 1 e T 5 con le imputazioni ed i visti richiesti.

37. Le istanze di rilascio posticipato dell'esemplare T 5 e di imputazione posticipata del titolo di esportazione, inoltrate dalla Südzucker, venivano respinte.

38. Con provvedimento 9 giugno 1992 lo Hauptzollamt Mannheim, ritenendo che la prova dell'esportazione non fosse stata debitamente fornita, richiedeva alla Südzucker il versamento posticipato dell'importo di cui all'art. 3, n. 1, lett. a), del regolamento controverso.

39. Ritenendo di aver presentato documenti equivalenti a quelli richiesti dal regolamento controverso [14], la Südzucker proponeva ricorso avverso tale provvedimento dinanzi al Finanzgericht di Mannheim. Il ricorso veniva respinto in quanto la prova dell'esportazione dello zucchero C non era stata addotta mediante la presentazione dei documenti e le informazioni di cui all'art. 2, n. 2, lett. a), del regolamento controverso.

14 — Si trattava dei documenti di spedizione e delle dichiarazioni di esportazione, di copie delle lettere di trasporto ferroviario e delle bolle di sdoganamento rilasciate dalle autorità doganali svizzere.

40. In tali circostanze, il Bundesfinanzhof veniva investito di un ricorso mirante alla cassazione del provvedimento del Finanzgericht di Mannheim.

La questione pregiudiziale

41. Ritenendo che la soluzione della controversia di cui è stato investito dipenda dalla valutazione della validità degli artt. 2 e 3 del regolamento controverso, il Bundesfinanzhof rivolge alla Corte la questione pregiudiziale seguente:

«Se il regolamento (CEE) della Commissione 14 settembre 1981, n. 2670, che stabilisce le modalità di applicazione per la produzione fuori quota nel settore dello zucchero (GU L 262, pag. 14), in combinato disposto con il regolamento (CEE) della Commissione 3 dicembre 1980, n. 3183, che stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli d'importazione, di esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli (GU L 338, pag. 1), sia valido, soprattutto in considerazione del principio comunitario di proporzionalità, nei limiti in cui in base ad esso risulta che lo zucchero si considera smerciato nel mercato interno — il che comporta la riscossione del contributo sulla produzione di zucchero — mentre in realtà esso è stato esportato, ma senza l'espletamento delle formalità doganali di esportazione e senza che, di conseguenza, possa essere fornita la prova dell'esportazione attraverso l'esemplare n. 1 del titolo munito delle imputazioni e dei visti doganali».

42. Secondo il giudice a quo, l'art. 2, n. 2, lett. b), del regolamento controverso, il quale obbliga il produttore a fornire la prova dell'esportazione dello zucchero C mediante la produzione del titolo di esportazione munito dei visti e delle imputazioni necessari e dell'esemplare T 5, non sarebbe viziato da illegittimità poiché tale obbligo è specificamente previsto dall'art. 26, n. 3, del regolamento base del 1981 [15].

43. Per contro, il suddetto giudice si chiede se la conseguenza che si ricollega alla mancata presentazione di tale prova, e cioè il fatto che si consideri lo zucchero C smerciato nel mercato interno, sia contraria al principio di proporzionalità, come definito dalla Corte nelle sentenze 24 settembre 1985, Man (Sugar) (in prosieguo: la «sentenza Man») [16], e 27 novembre 1986, Maas [17].

44. In tali sentenze la Corte ha affermato che, quando una normativa comunitaria distingue tra un obbligo principale e un obbligo secondario, essa non può, senza violare il principio di proporzionalità, sanzionare con pari rigore l'inosservanza dell'obbligo secondario e quella dell'obbligo principale.

15 — Parte II dell'ordinanza di rinvio, quinto capoverso.
16 — Causa 181/84 (Racc. pag. 2889, punto 20).
17 — Causa 21/85 (Racc. pag. 3537, punto 15).

45. La Corte ha definito l'obbligo principale come quello il cui rispetto è di importanza fondamentale per il buon funzionamento del regime di cui trattasi o, ancora, il cui adempimento è necessario per il raggiungimento dello scopo perseguito dalla normativa considerata, e l'obbligo secondario come quello avente natura *essenzialmente amministrativa.*

46. Basandosi su tale differenziazione e sulla conseguenza che ne deriva — la regola secondo la quale l'inosservanza dell'obbligo secondario non va sanzionata con lo stesso rigore dell'inosservanza dell'obbligo principale, pena la violazione del principio di proporzionalità —, questa Corte ha ammesso che la violazione dell'obbligo principale possa essere sanzionata con la perdita dell'intera cauzione, senza che ciò comporti violazione del principio di proporzionalità.

47. Invocando tale giurisprudenza, il giudice nazionale ne evince che l'obbligo principale, che nel caso di specie è stato osservato, è quello di esportare, mentre dubita che tale obbligo includa anche la prova dell'espletamento delle formalità doganali all'esportazione e la presentazione del titolo [18].

18 — Parte II dell'ordinanza di rinvio, sesto capoverso.

48. Ritengo che la differenziazione effettuata dalle sentenze Man e Maas, citate, tra obblighi principali e obblighi secondari non sia di alcun ausilio per verificare se l'art. 2, n. 2, del regolamento controverso rispetti il principio di proporzionalità.

49. Infatti, l'obbligo principale per un produttore di zucchero C consiste precisamente, ai sensi dell'art. 26, n. 1, primo comma, del regolamento base del 1981, *nel non smerciare lo zucchero C nel mercato interno e nell'esportarlo in paesi terzi.* Correlativamente, secondo l'art. 26, n. 1, secondo comma, detto produttore è esonerato dal pagamento di contributi e spese relativi al funzionamento della riforma del 1981. Orbene, il regolamento controverso costituisce l'esatta applicazione di tale disposizione, in quanto prevede che un certo importo sia riscosso qualora non sia fornita la prova dell'adempimento dell'obbligo principale. Inoltre, l'idea che un diritto può essere validamente riconosciuto soltanto se venga fornita la prova del rispetto delle condizioni che danno accesso a tale diritto è un principio generalmente riconosciuto negli Stati membri. Si deve dedurre da ciò che l'obbligo di fornire la prova dell'adempimento dell'obbligo principale rientra necessariamente in tale obbligo. In altri termini, concludo che, non stabilendo il regolamento controverso alcuna distinzione tra un obbligo principale e un obbligo secondario, le sentenze Man e Maas sono inconferenti.

50. Al fine di poter rendere una risposta utile al giudice a quo, ritengo che la questione posta dal medesimo vada intesa come

vertente sulla validità, rispetto al principio di proporzionalità, dell'obbligo di fornire la prova che lo zucchero C non sia stato smerciato nel mercato interno e che sia stato esportato in stati terzi attraverso i soli strumenti tassativamente indicati all'art. 2, n. 2, del regolamento controverso. In altri termini, il giudice a quo chiede alla Corte di verificare la conformità, rispetto al principio di proporzionalità, della regola secondo la quale tale prova può essere fornita soltanto mediante la produzione della prova della presentazione alla dogana dell'esemplare n. 1 del titolo di esportazione e della formazione dell'esemplare T 5.

La soluzione della questione pregiudiziale

51. Secondo la giurisprudenza costante della Corte, il principio di proporzionalità esige che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di *quanto è adeguato e necessario per la realizzazione degli obiettivi legittimamente perseguiti dalla disciplina di cui trattasi*, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli obiettivi [19].

19 — V., ad esempio, sentenza 17 luglio 1997, causa C-354/95, National Farmers' Union e a. (Racc. pag. I-4559, punti 49 e 50).

52. L'obiettivo perseguito dal regolamento controverso è di introdurre le misure utili all'applicazione dell'art. 26 del regolamento base del 1981.

53. Essendo il mercato dello zucchero nella Comunità caratterizzato da una situazione eccedentaria, si tratta di mantenere le garanzie necessarie per quanto concerne l'occupazione e il tenore di vita dei produttori dei prodotti di base e dei fabbricanti di zucchero della Comunità, di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti di zucchero per tutti i consumatori della Comunità a prezzi ragionevoli, di prevedere strumenti atti a stabilizzare il mercato dello zucchero e di contenere l'aumento dei costi finanziari dell'organizzazione comune dei mercati dello zucchero. Per tale motivo, il regime introdotto dal regolamento poggia sul principio secondo cui soltanto coloro che finanziano il sistema possono usufruirne.

54. Posto che i produttori di zucchero A o B sono i soli a finanziarlo, essi soltanto sono autorizzati a smerciare il loro prodotto sul mercato interno con garanzie sui prezzi o con aiuti all'esportazione.

55. Con l'emanazione dell'art. 26 del regolamento base del 1981, il Consiglio afferma che gli obiettivi perseguiti dalla riforma del 1981 sono raggiunti allorquando *il produttore di zucchero C dà la prova che lo zucchero fuori quota non è stato smerciato nel mercato interno e che è stato esportato in paesi terzi.*

56. Ai sensi di tale disposizione, infatti, i principi indispensabili per il buon funzionamento della quota C sono i seguenti:

— in linea di principio, lo zucchero C non può essere smerciato nel mercato interno;

— parimenti, tale zucchero va esportato in paesi terzi anteriormente al 1° gennaio successivo alla campagna di commercializzazione di cui trattasi;

— lo zucchero esportato in base alla quota C deve effettivamente provenire dalla produzione fuori quota e non dalle quote A o B;

— i produttori di zucchero C sono esonerati dal finanziamento del sistema introdotto per le quote A o B;

— correlativamente, questi ultimi non possono beneficiare né di una garanzia relativa ai prezzi, né di un aiuto all'esportazione;

— in mancanza di prova del rispetto di tali prescrizioni, il produttore di zucchero C è tenuto a versare un determinato importo.

57. Indicati gli scopi di tale disposizione, esaminiamo se la Commissione non sia andata oltre quanto adeguato e necessario alla loro realizzazione.

58. Secondo la Corte: «Trattandosi della valutazione di una situazione economica complessa, la Commissione e il Comitato di gestione dispongono di un ampio potere discrezionale. Il sindacato di legittimità sull'esercizio di detto potere deve quindi limitarsi agli eventuali vizi di errore manifesto, sviamento di potere o palese sconfinamento, da parte dell'istituzione, dai limiti del potere discrezionale» [20].

59. Questa Corte verifica se non esista errore manifesto nella valutazione della situazione del mercato di cui trattasi, se la Commissione abbia scelto una misura che non sia manifestamente inadeguata al raggiungimento degli scopi perseguiti, se, potendo scegliere tra più misure appropriate, abbia fatto ricorso alla meno restrittiva e se, infine, gli inconvenienti causati non siano sproporzionati allo scopo perseguito [21].

60. Non è stata presentata alcuna osservazione a dimostrazione del primo punto.

20 — V., ad esempio, sentenza 29 febbraio 1996, cause riunite C-296/93 e C-307/93, Francia e Irlanda/Commissione (Racc. pag. I-795, punto 31).

21 — Ibidem, punto 30.

61. È giocoforza quindi constatare che non è stato provato che la Commissione sia incorsa in un errore manifesto nella valutazione del mercato.

62. Esaminiamo ora se, come sostiene la Südzucker, la misura adottata sia manifestamente inadeguata allo scopo perseguito e se non sarebbe stata più adeguata l'ammissione di mezzi di prova diversi da quello contemplato dal regolamento controverso.

63. La funzione assolta dal regolamento controverso è proprio quella di definire le condizioni per la produzione della prova che lo zucchero C non sia stato smerciato nel mercato interno e che sia stata effettuata la sua esportazione in paesi terzi.

64. Il suo art. 1, n. 1 [22], prevede infatti quanto segue:

«1. Lo zucchero C (...) di cui all'articolo 26, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1785/81 *[deve] essere [esportato] a partire dallo Stato membro nel cui territorio [è] stato [prodotto].*

I fabbricanti di zucchero C (...) devono fornire *la prova* che il prodotto è stato esportato:

— sotto forma di zucchero bianco o di zucchero greggio non denaturato (...) come tale;

— *senza restituzione né prelievo;*

— *a partire dallo Stato membro nel cui territorio è stato prodotto.*

Se non viene fornita la prova che lo zucchero (...) è stato esportato fuori della Comunità anteriormente al 1° gennaio successivo alla fine della campagna di commercializzazione nella quale lo zucchero C (...) è stato prodotto, *il quantitativo in causa è considerato smerciato sul mercato interno*».

65. Dall'analisi dell'art. 1, n. 1, del regolamento controverso risulta che il fabbricante di zucchero C deve fornire una triplice prova. Deve provare, in primo luogo, che lo zucchero C esportato sia zucchero bianco oppure zucchero greggio non denaturato, in secondo luogo, che questo sia stato esportato senza restituzioni né prelievi.

22 — Il corsivo è mio.

66. Posto che soltanto per lo zucchero delle quote A oppure B sono previsti prelievi o restituzioni, bisogna dedurne che tale disposizione impone al produttore di zucchero C di provare che il quantitativo di zucchero esportato fuori della Comunità in base alla quota C sia stato davvero prodotto fuori quota e che non provenga da quelli prodotti in base alle quote A o B. In altri termini, va provato che il funzionamento del regime di produzione in base alle quote A e B non sia stato alterato dal funzionamento del regime di produzione fuori quota.

67. In terzo luogo, il fabbricante deve provare che lo zucchero C sia stato esportato *a partire dallo Stato membro nel cui territorio è stato prodotto*.

68. Tale triplice prova va presentata all'organismo competente dello Stato membro nel cui territorio lo zucchero C è stato prodotto (art. 2, n. 1, del regolamento controverso) anteriormente al 1° gennaio successivo alla fine della campagna di commercializzazione durante la quale lo zucchero C è stato prodotto.

69. Dall'esame di tale art. 1, emerge quindi che la Commissione ha interpretato perfettamente gli scopi perseguiti dall'art. 26 del regolamento base del 1981 e che il produttore di zucchero C che si limitasse a fornire la sola prova dell'esportazione al di fuori della Comunità di un determinato quantitativo di zucchero C non soddisfarebbe quanto prescritto da tale disposizione.

70. Orbene, l'art. 2, n. 2, del regolamento controverso, in combinato disposto con gli artt. 3 e 4 del regolamento n. 2630/81 e con gli artt. 22, 30 e 31 del regolamento n. 3183/80, armonizza le modalità di produzione della prova di cui all'art. 1 del regolamento controverso.

71. Tale disposizione prevede infatti quanto segue:

«2. La prova [di cui al n. 1] è fornita mediante presentazione:

a) *di un titolo di esportazione rilasciato in conformità dell'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 2630/81* al fabbricante in causa dall'organismo competente dello Stato membro di cui al paragrafo 1;

b) *dei documenti di cui all'articolo 30 del regolamento (CEE) n. 3183/80*, necessari per lo svincolo della cauzione;

c) di una dichiarazione del fabbricante attestante che lo zucchero C (...) è stato prodotto dal medesimo».

72. Il titolo di esportazione, rilasciato dall'organismo competente in materia, ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 2630/81, si presenta concretamente sotto forma di formulario consistente in un blocchetto, composto, nell'ordine, dall'esemplare n. 1, dall'esemplare n. 2 e dalla richiesta di esportazione motivata in base alla produzione fuori quota, nonché da eventuali esemplari supplementari del titolo sui quali figura una serie di indicazioni relative sia al titolare del documento sia alla merce per la quale si richiede il titolo.

73. Il formulario riceve successivamente un trattamento identico a quello previsto dal regolamento n. 3183/80. L'ho descritto in maniera dettagliata.

74. Per quanto riguarda le regole più importanti definite da quest'ultimo regolamento, ricordo che l'esemplare n. 1 del titolo di esportazione è consegnato all'ufficio doganale di partenza. L'esemplare n. 2 resta presso l'autorità competente in materia di rilascio di titoli di esportazione. L'ufficio doganale di partenza procede alla verifica della corrispondenza tra le indicazioni contenute nell'esemplare n. 1, restituito al titolare, e la merce. I visti e le imputazioni certificano tale conformità e, in seguito a tale accertamento, l'ufficio doganale competente forma l'esemplare T 5. Una volta consegnata la merce, l'insieme di tali documenti, muniti dei visti e delle menzioni di controllo (cioè, le «imputazioni») richiesti è inviato dal produttore di zucchero C all'autorità competente.

75. Grazie a tali informazioni, l'autorità verifica che siano state rispettate le prescrizioni dell'art. 26 del regolamento base del 1981 e può adottare le misure che si rendano necessarie [23].

76. Concluderò conseguentemente che i documenti richiesti in forza dell'art. 2 del regolamento controverso non soltanto sono necessari, ma sono anche perfettamente adeguati allo scopo perseguito dalla riforma del 1981.

77. La Südzucker asserisce che anche l'ammissione di mezzi di prova diversi da quelli appositamente richiesti da tale art. 2 e, segnatamente, da quelli rilasciati dalle autorità di paesi terzi sarebbe adeguata e meno restrittiva.

78. Ne dubito fortemente poiché, secondo me, la presentazione alla dogana dell'esemplare n. 1 e la formazione dell'esemplare T 5 garantiscono una gestione razionale e meno

23 — Disporre sanzioni in caso di mancato rispetto delle regole prescritte, o ancora anticipare situazioni di crisi nel mercato interno proponendo l'adozione di nuove misure [quali i prelievi all'esportazione in caso di carenza di zucchero ...].

onerosa per la Comunità della politica agricola comune nel settore dello zucchero. Inoltre, permettono ai produttori di zucchero C di comprendere chiaramente la portata degli obblighi loro imposti e di ricevere lo stesso trattamento.

79. Grazie ad un controllo della merce effettuato addirittura prima che questa lasci il territorio comunitario, l'insieme delle indicazioni che figurano in uno stesso documento viene quindi autenticato dalle autorità competenti in materia, cosa che favorisce la parità di trattamento dei produttori. La presentazione armonizzata della prova fornita è pertanto affidabile, chiara per l'utilizzatore e facile da gestire per i servizi della Commissione. Ricordo, infatti, conformemente all'art. 5 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune [24], che le spese sostenute dagli Stati membri in forza di una misura finanziata dal FEAOG sono imputate al bilancio comunitario soltanto dopo che la Commissione abbia proceduto alla liquidazione dei conti.

80. Di contro, le prove fornite dalla Südzucker non presentano tali vantaggi. Non certificano necessariamente gli stessi controlli, poiché non è certo che le autorità doganali dei paesi terzi che le hanno rilasciate siano guidate dallo stesso scopo perseguito dalla riforma del 1981. Non si potrebbe, in base a ciò, riconoscere agli Stati membri il potere di valutare le prove che devono essere prodotte a dimostrazione del corretto funzionamento del regime di produzione di zucchero fuori quota, senza arrecare pregiudizio a tale riforma. Riconoscere loro tale potere si tradurrebbe in maggiori difficoltà per i servizi della Commissione in sede di esame dei fascicoli e, alla fine, non si rischierebbe soltanto la paralisi del sistema, ma sorgerebbe sicuramente il rischio, ancora più grande, di assoggettare i produttori ad un trattamento differente a seconda dei paesi nei quali sono stabiliti.

81. Per di più, bisogna sottolineare che, nel caso di specie, la Südzucker non ha adempiuto alcuno degli obblighi previsti dal regolamento controverso, poiché non sono stati esibiti né il titolo di esportazione corredato dei visti e delle imputazioni richiesti, né l'esemplare T 5, e poiché il suo legale ha rilevato che la Südzucker non mirava né a contestare l'insieme del regime dei titoli di esportazione nel settore dell'agricoltura o dell'organizzazione comune dei mercati dello zucchero, né a non utilizzare più in futuro tali titoli, bensì pensava, grazie ad una sentenza resa secondo equità ed in circostanze del tutto eccezionali, di poter ricevere soddisfazione dinanzi al proprio giudice nazionale [25].

82. Conseguentemente, la soluzione suggerita dalla Südzucker non costituisce un mezzo più adeguato e meno restrittivo delle operazioni doganali previste per l'esemplare n. 1 del titolo di esportazione.

24 — GU L 94, pag. 13.

25 — All'udienza pubblica del 25 settembre 1997.

Conclusione

83. Per le ragioni precedentemente esposte, suggerisco di risolvere la questione sottoposta dal Bundesfinanzhof nei seguenti termini:

«L'esame del regolamento (CEE) della Commissione 14 settembre 1981, n. 2670, che stabilisce le modalità di applicazione per la produzione fuori quota nel settore dello zucchero, in combinato disposto con il regolamento (CEE) della Commissione 3 dicembre 1980, n. 3183, che stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli d'importazione, d'esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli, nella parte in cui impone ai produttori di zucchero fuori quota di dimostrare che lo zucchero C non è stato smerciato nel mercato interno e che è stato esportato in paesi terzi, mediante la produzione dei soli documenti di cui all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2670/81, sopra citato, non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiarne la validità».