CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 24 GENNAIO 1980 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

mi permetto di presentare congiuntamente le mie conclusioni nelle cause 72 e 73/79, che pongono problemi per lo più strettamente connessi.

Mi scuso, d'altra parte, per il fatto di dover sviluppare aridi ragionamenti di carattere tecnico e finanziario, indispensabili, tuttavia, per l'esatta comprensione delle suddette cause.

I — Il 6 marzo 1979, durante la discussione orale della causa ICAP, in merito alla quale vi siete pronunziati con la sentenza 28 marzo 1979, l'agente della Commissione dichiarava che alla fine di gennaio 1979, detta istituzione aveva deciso di adire la Corte di giustizia in forza dell'art. 169 del Trattato, per due diversi inadempimenti della Repubblica italiana quanto agli obblighi che le incombono a norma del Trattato.

In primo luogo, la Commissione riteneva che questo Stato avesse violato l'art. 95 del Trattato per avere assoggettato lo zucchero importato e lo zucchero di produzione nazionale al sovrapprezzo istituito nell'ambito della disciplina italiana della vendita dello zucchero, dato che il provento di detto tributo riscosso a vantaggio della cassa conguaglio zucchero, serviva, a danno dello zucchero importato dagli altri Stati membri, a ridurre gli oneri gravanti sul prodotto nazionale. La Commissione ricordava che, cinque anni prima, con lettera 4 dicembre 1974 (n. 74/31908) essa aveva promosso nei confronti della Repubblica italiana un procedimento per inadempimento, a causa della violazione dell'art. 95 del Trattato, che, secondo la Commissione, era stata commessa mediante l'istituzione del sistema del sovrapprezzo, instaurato con il provvedimento del Comitato interministeriale dei prezzi (CIP) 22 giugno 1968, n. 1195, per finanziare gli aiuti autorizzati dall'art. 34 del regolamento del Consiglio 18 dicembre 1967, n. 1009 (primo regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero). Per effetto dell'entrata in vigore, il 1° luglio 1975, dell'art. 38 del regolamento n. 3330/74, subentrato al regolamento n. 1009/67, detto sovrapprezzo era stato stabilito, per la stagione 1975/76, in 5 600 lire il quintale di zucchero mediante la decisione CIP n. 14/1975, punto 5 e, per la stagione 1976/77, in 7 000 lire il quintale mediante la decisione CIP n. 20/1976, punto 4.

Quanto al secondo inadempimento, la Commissione riteneva che la Repubblica italiana avesse violato talune disposizioni del regolamento del Consiglio 19 dicembre 1974 n. 3330, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, in quanto aveva concesso ai produttori nazionali degli aiuti superiori a quelli autorizzati dalla disciplina comunitaria.

L'agente della Commissione aggiungeva che i relativi ricorsi sarebbero stati proposti alla Corte prima della Pasqua 1979.

1 — Traduzione dal francese.

Il 2 maggio 1979, con leggero ritardo sulla data preannunciata, venivano depositati in cancelleria i ricorsi 73/79 relativo alla prima infrazione e 72/79 relativo alla seconda.

II — Alla stessa udienza, l'agente della Commissione precisava che gli uffici dell'istituzione prevedevano di terminare per la fine dell'aprile 1979 il testo della decisione di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato, relativa al modo di finanziamento degli aiuti di adeguamento autorizzati dall'art. 38 del regolamento n. 3330/74, nonché di alcuni aiuti concessi dal Governo italiano allo zucchero prodotto in eccesso rispetto al quantitativo base assegnato all'Italia (1 400 000 tonnellate di zucchero bianco) per la stagione 1978/79.

Ricordo che, in deroga agli artt. 92-94 del Trattato, la cui efficacia è stata estesa al settore dello zucchero dall'art. 36 del regolamento n. 1009/67, e poi dall'art. 41 del regolamento n. 3330/74, l'art. 38 di quest'ultimo regolamento, che sostituiva l'art. 34 del regolamento precedente, autorizzava, in via temporanea durante cinque stagioni, la concessione di aiuti d'adeguamento per un importo di 5,9 unità di conto per tonnellata di barbabietole di produzione nazionale con tenore zuccherino del 16 %, trasformate in zucchero. Il punto 3 del provvedimento CIP n. 18/1975 aveva modificato questo importo in 5 056,30 lire per tonnellata, esaurendo, così, secondo la Commissione, l'autorizzazione concessa alla Repubblica italiana.

L'entità di questi aiuti veniva aumentata a 9,9 unità di conto per tonnellata di barbabietole per la stagione 1976/77 in forza del regolamento del Consiglio 22 giugno 1976, n. 1487. Inoltre, durante la stessa stagione, la Repubblica italiana era autorizzata a concedere, per detta stagione, un aiuto supplementare, di pari entità, alla produzione. Detto aiuto valeva per i quantitativi di zucchero bianco non eccedenti la quota massima, entro il limite di 100 000 tonnellate.

Questo limite massimo veniva portato a 170 000 tonnellate dall'art. 5 del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1110. Tuttavia, qualora la produzione totale avesse superato 1 400 000 tonnellate di zucchero bianco, la Repubblica italiana era autorizzata a stanziare l'importo massimo di 106 620 000 unità di conto da versarsi per tutta la produzione ottenuta sul suo territorio durante detta stagione. Infine, per la stagione 1978/79, l'art. 2 del regolamento del Consiglio 20 giugno 1978, n. 1396, aumentava l'importo dell'aiuto a 11 unità di conto, che in parte potevano venir corrisposte all'industria di trasformazione per il quantitativo di barbabietole usato per la produzione di 1 400 000 tonnellate di zucchero bianco.

Il fatto che l'Italia si fosse valsa di queste varie autorizzazioni, *prima* che la Commissione promuovesse i presenti ricorsi, aveva provocato da parte dell'istituzione le seguenti reazioni:

1° Con comunicazione fatta a norma dell'art. 93, n. 2, 1ª frase, del Trattato, agli interessati diversi dagli Stati membri e pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee il 17 dicembre 1975, la Commissione rendeva noto di aver instaurato (con lettera S/75/32772 del 3 dicembre 1975) il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato con riguardo al punto 4 della decisione n. 18/1975 e al punto 5, lett. d), della deci-

sione n. 19/1975 del Comitato interministeriale dei prezzi.

Oltre agli aiuti concessi ai sensi dell'art. 38 del regolamento n. 3330/74, detti provvedimenti prevedevano rispettivamente:

— il versamento ai bieticoltori di un aiuto pari a 3 165,11 lire per tonnellata di barbabietole con una percentuale di zucchero del 16 %;

— il versamento all'industria di trasformazione di un aiuto di 2 156,30 lire per quintale di zucchero bianco prodotto in Italia.

Come dichiarava più particolareggiatamente in una lettera del 3 dicembre precedente, la Commissione riteneva che detti provvedimenti fossero stati adottati senza previa notifica alla Commissione, contrariamente all'art. 93, n. 3, del Trattato. Gli aiuti che essi istituivano in aggiunta a quelli contemplati nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati dello zucchero avevano incidenza diretta sui costi di produzione; essi rientravano quindi nella sfera d'applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato, senza poter fruire delle eccezioni di cui ai nn. 2 e 3 dello stesso articolo.

Di conseguenza, la Commissione invitava tutti gli interessati diversi dagli Stati membri a presentare le loro osservazioni circa gli aiuti summenzionati, nel termine di quattro settimane a decorrere dalla data della pubblicazione di detta comunicazione.

Tenuto conto dell'aumento, per la stagione 1976/77, degli aiuti di adeguamento autorizzati dall'art. 4 del regolamento del Consiglio 22 giugno 1976, da 5,9 a 9,9 unità di conto, la Commissione (con lettera n. SG (77) D/3552, del 23 marzo 1977) poneva termine al procedimento di cui all'art. 93, n. 2, da essa iniziato quanto agli aiuti summenzionati.

2° Con comunicazione pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee 1° aprile 1977, la Commissione rendeva noto di aver instaurato (con la stessa lettera n. SG (77) D/3552, del 23 marzo 1977) il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, con riguardo ai seguenti provvedimenti italiani:

a) Il punto 3 del provvedimento CIP n. 23/1976 del 1° ottobre 1976, il punto 5, lett. b), della decisione CIP n. 24/1976 di pari data e il punto 5, lett. f) dello stesso provvedimento, i quali, in base all'autorizzazione del Consiglio, stabilivano nel modo seguente gli importi da versare per la stagione 1976/77:

— 6 132,30 lire (pari a 6,3679 unità di conto) per tonnellata di barbabietole con percentuale di zucchero del 16 %, impiegate nella fabbricazione di 1 330 000 tonnellate di zucchero bianco (corrispondenti al quantitativo base assegnato all'Italia dall'art. 38, n. 2 bis, del regolamento n. 3330/74, aumentato di 100 000 tonnellate); in realtà, detto importo veniva ridotto a 5 832,30 lire (pari a 6,0564 unità di conto) in ragione di un prelievo di 300 lire destinato a finanziare gli aiuti supplementari di cui si tratterà in seguito;

— 2 706,06 lire per quintale di zucchero bianco, con gli stessi limiti quantitativi, vale a dire 3,5321 unità di conto per tonnellata dell'equivalente in barbabietole.

L'importo totale, cioè 6 132,30 lire (6,3679 unità di conto) più 2 706,06 lire (3,5321 unità di conto), corrisponde a 9,9 unità di conto per tonnellata di bar-

babietole, cioè all'importo autorizzato dall'art. 38, n. 2 bis, 1° comma. La lettera summenzionata, inviata dalla Commissione al Governo italiano il 23 marzo 1977, riferisce che, a causa del prelievo di 300 lire gravante sui bieticoltori (come previsto dall'accordo di categoria stipulato tra i fabbricanti di zucchero ed i bieticoltori per la stagione 1976/77, l'aiuto corrisposto ai bieticoltori veniva ridotto a 6,0564 unità di conto, il che, aggiungendovi l'aiuto ai fabbricanti di 3,5321 unità di conto, riportava il totale a 9,5885 unità di conto. L'autorizzazione concessa dall'art. 38, n. 2 bis, 1° comma, veniva ad essere esaurita per quanto riguarda i quantitativi massimi contemplati per detti aiuti, ma non per quanto riguarda l'importo massimo relativo agli stessi. Indubbiamente gli aiuti erano autorizzati, in linea di massima, dall'art. 38, n. 2 bis, del regolamento n. 3330/74, completato dal regolamento n. 1487/76, ma la Commissione riteneva che, a norma dell'art. 92 del Trattato, essi non fossero compatibili con il mercato comune, a motivo del loro metodo di finanziamento consistente nella riscossione del sovrapprezzo gravante sullo zucchero venduto in Italia, fosse esso di origine nazionale o importato dagli altri Stati membri;

— un importo pari al contributo alla produzione, che sarebbe stato probabilmente fissato in 9 unità di conto il quintale, per le 100 000 tonnellate di zucchero bianco summenzionate.

b) La Commissione rendeva noto inoltre, con la stessa comunicazione, di aver instaurato (con la summenzionata lettera 23 marzo 1977 al Governo italiano) il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato, con riguardo al punto 4 del provvedimento CIP n. 23/1976, al punto 6, lett. b) del provvedimento CIP n. 24/1976 e al punto 6, lett. c), dello stesso provvedimento, che contemplavano, rispettivamente, i seguenti aiuti supplementari:

— 4 640 lire per quintale di zucchero bianco (pari a 6,0564 unità di conto per tonnellate di barbabietole) per i quantitativi di barbabietole corrispondenti ai quantitativi di zucchero di quota B, prodotti oltre il limite massimo delle 100 000 tonnellate autorizzato dall'art. 38, n. 2 bis, del regolamento n. 3330/74.

(Si tratta in realtà, come precisa la lettera inviata al Governo italiano, di 242 227 tonnellate di zucchero, quantitativo eccedente il suddetto limite, pur se rientrante nella quota massima. Detto aiuto doveva essere versato ai bieticoltori prima del 20 dicembre 1976 tramite gli zuccherifici).

— 5 681,70 lire (pari a 5,9 unità di conto) per tonnellata di barbabietole, con percentuale di zucchero del 16 %, impiegate per la fabbricazione di zucchero bianco da riportarsi alle stagioni successive (si tratta di 30 345 tonnellate di zucchero), cui si aggiungeva il versamento di 119,82 lire (differenza tra 6,0564 e 5,9 unità di conto) per quintale di zucchero, sempre a favore dei produttori di barbabietole utilizzate per la fabbricazione di detto zucchero; detto versamento corrispondeva all'introito del summenzionato prelievo di 300 lire. In complesso, l'importo corrisposto a questo titolo ammontava, come il precedente, a 6,0564 unità di conto;

— rimborso, tramite gli zuccherifici, ai bieticoltori, della parte del contributo alla produzione (60 %) che rimane in

genere a carico di questi ultimi, per i quantitativi di barbabietole corrispondenti ai quantitativi di zucchero di quota B prodotti oltre il limite massimo di 100 000 tonnellate autorizzato dall'art. 38, n. 2 bis, del regolamento n. 3330/74.

La Commissione riteneva che, pur restando al di sotto, sia come importo unitario, sia come importo globale dei fondi che sarebbero stati stanziati a questo fine, del massimo finanziario stabilito dall'art. 38, n. 2 bis, del regolamento n. 3330/74, questi aiuti supplementari andavano a vantaggio di quantitativi di barbabietole e di zucchero che superavano i limiti massimi stabiliti da detto articolo; essa comunicava di aver instaurato il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, non solo in quanto detti aiuti erano finanziati dal gettito del sovrapprezzo, ma anche per ragioni di principio. Come nel caso precedente, essa invitava tutti gli interessati a presentare le loro osservazioni, circa il complesso degli aiuti contestati sotto il profilo del loro modo di finanziamento e, per quel che riguarda gli aiuti supplementari, circa la loro giustificazione, entro il termine di 4 settimane a decorrere dal 1° aprile 1977.

c) Si devono infine ricordare altri due aiuti di cui non si fa menzione nella comunicazione nella Gazzetta ufficiale, ma che costituivano pure oggetto della lettera 23 marzo 1977 inviata al Governo italiano:

— a norma del n. 6, lett. a), del provvedimento CIP n. 24/1976, il versamento, per conto dei bieticoltori, ai fabbricanti di quantitativi di zucchero riportati alle stagioni successive, di una somma corrispondente al 60 % dell'importo mensile stabilito dalla disciplina comunitaria, in forza del regime di compensazione per le spese di magazzinaggio;

— a norma del punto 5, lett. e), della stessa decisione, il versamento agli zuccherifici, per tutta la produzione nazionale, di un importo pari alla differenza tra l'aliquota degli oneri finanziari che essi sopportano per il finanziamento delle proprie spese di magazzinaggio e l'aliquota stabilita forfettariamente a questo scopo per tutta la Comunità dall'art. 8 del regolamento n. 3330/74.

A giudizio della Commissione, il primo di questi aiuti, pur se finanziato mediante la riserva costituita dalla cassa di conguaglio mediante il prelievo di 300 lire, era in contrasto con l'art. 31, n. 2, del regolamento n. 3330/74, che vieta il rimborso delle spese di magazzinaggio durante 12 mesi in caso di riporto, nonché con l'art. 2 del regolamento del Consiglio 18 giugno 1968, n. 748, relativo alle norme generali per il riporto di una parte della produzione di zucchero alla stagione saccarifera successiva. Quanto al secondo aiuto, non solo esso non rispettava il massimo stabilito dalla disciplina comunitaria, ma era finanziato, come peraltro il primo, da un onere gravante sia sullo zucchero importato dagli altri Stati membri che sullo zucchero nazionale, mentre andava a vantaggio solo dei bieticoltori e dei produttori di zucchero italiani.

Sempre secondo l'agente della Commissione nella causa ICAP, il modo di finanziamento del sovrapprezzo rappresentava l'infrazione più grave e, se la decisione finale che la Commissione avrebbe adottato a norma dell'art. 93, n. 2, fosse stata negativa, tutto il sistema sarebbe venuto a cadere.

III — Si deve rilevare che la Commissione non pare più annettere la stessa importanza a questo aspetto della situazione e che essa ha mutato la sua tattica per ritornare a quella già seguita 5 anni prima. Essa ritiene che si possa giungere ad una soluzione del problema facendo appello al procedimento di cui all'art. 169 e che ciò le eviterà di instaurare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2. A questo proposito essa vi chiede di dichiarare che:

1°) La Repubblica italiana, tanto concedendo ai fabbricanti di zucchero un aiuto corrispondente alla differenza tra la percentuale degli oneri che essi sostengono per finanziare le loro spese di magazzinaggio e la percentuale prevista dalla regolamentazione comunitaria per il calcolo del rimborso di dette spese, quanto versando ai produttori delle quantità di zucchero riportate una somma corrispondente al 60 % dell'importo mensile fissato dalla Comunità nel quadro del regime del rimborso delle spese di magazzinaggio, ha violato gli artt. 8 e 31, n. 2, del regolamento n. 3330/74, (*causa 72/79*), e

2°) gravando lo zucchero di produzione nazionale e quello importato dagli altri Stati membri con un'imposta nazionale che colpisce entrambi i prodotti secondo gli stessi criteri, ma il cui provento è destinato al finanziamento di aiuti a favore del solo zucchero di produzione nazionale, sicché l'onere fiscale gravante su quest'ultimo viene in parte compensato, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti, in virtù dell'art. 95 del Trattato (*causa 73/79*).

Come ho già detto all'inizio, queste due cause sono strettamente connesse, sia per la loro genesi che per gli argomenti giuridici svolti; i provvedimenti criticati dalla Commissione sono contenuti nelle stesse norme nazionali e la corrispondenza precontenziosa intercorsa tra le parti si richiamava a problemi relativi sia al finanziamento del magazzinaggio di zucchero sia al tributo istituito a tale scopo. Solo allorché è stato emanato il parere motivato la Commissione ha separato le due cause. Per entrambe sussiste il problema preliminare della ricevibilità. In considerazione di questa stretta connessione e onde evitare ripetizioni, mi permetto di presentare, congiuntamente, ai fini della sana amministrazione della giustizia, conclusioni per entrambe le cause.

IV — È opportuno anzitutto esaminare un'importante problema di principio che sorge a proposito dell'eccezione di irricevibilità sollevata dal Governo della Repubblica italiana a proposito dei due ricorsi.

Detto Governo sostiene che, dal momento che i provvedimenti nazionali litigiosi istituiscono aiuti, come la stessa Commissione avrebbe ammesso, e che i due ricorsi vertono su tutto il complesso del regime italiano degli aiuti di adeguamento alla produzione saccarifera, il procedimento dell'art. 93, peraltro iniziato dalla Commissione con le sue lettere n. S/75/032772 del 3 dicembre 1975, SG(77)D/3552 e SG(77)D/3554 del 23 marzo 1977 e, nuovamente, con lettera del 3 luglio 1979, dovrebbe proseguire e venir portato a termine prima di far ricorso al procedimento di cui all'art.

169. Detto modo di vedere coincide quindi con quello esposto dal Governo francese nelle osservazioni da esso presentate nella causa 104/79, Foglia.

La giurisprudenza finora elaborata fornisce vari argomenti a sostegno dell'indole sussidiaria della funzione spettante all'art. 169, rispetto all'art. 93, in materia di aiuti statali.

Dichiarare che un regime nazionale di aiuti, a motivo delle sue modalità fiscali o parafiscali, è contrario all'art. 95 del Trattato si risolverebbe in realtà nel privare di qualsiasi contenuto sostanziale gli artt. 92 e 93 del Trattato, che consentono di esentare alcuni aiuti, in considerazione dei loro aspetti economici e sociali, dal divieto di cui all'art. 92. Ora, detti articoli istituiscono un sistema di controllo e di vigilanza sui regimi di aiuti statali. Essi consentono, più precisamente, di punire una eventuale violazione dei principi comunitari fondamentali in materia. Le particolari esigenze che hanno dettato l'istituzione di detti regimi hanno indotto gli autori del Trattato ad istituire un procedimento speciale, che consente fra l'altro agli Stati membri di far presenti i loro legittimi interessi alla Commissione ed eventualmente al Consiglio, il quale può decidere all'unanimità che l'aiuto deve considerarsi compatibile col Trattato; la richiesta rivolta dallo Stato membro al Consiglio sospende in effetti per tre mesi il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, qualora sia stato instaurato dalla Commissione. Se tuttavia, concluse le discussioni con lo Stato membro interessato, la Commissione ritiene che l'aiuto non sia giustificato, essa decide che lo Stato stesso lo deve sopprimere o modificare nel termine da essa stabilito. Solo in un secondo tempo la Corte può venire adita dalla Commissione o da qualsiasi altro Stato interessato (art. 93, n. 2, 2° comma). Se si ammettesse che, in seguito, la Commissione possa cambiare parere, ciò equivarrebbe a privare uno Stato membro delle garanzie processuali su cui esso può legittimamente fare affidamento.

Nella causa Repubblica francese c/ Commissione (sentenza 25 giugno 1970, Racc. pag. 494) avete affermato che «questa disposizione [art. 93, n. 2], la quale prende in considerazione il nesso che può esistere tra l'aiuto concesso da uno Stato membro e il modo in cui è finanziato, mediante fondi dello stesso Stato, *non consente quindi alla Commissione di separare l'aiuto propriamente detto dal modo in cui è finanziato* e di ignorare quest'ultimo qualora, congiuntamente al primo, renda il tutto incompatibile col mercato comune»; ed ancora (pag. 495) che «qualora un aiuto sia finanziato con un tributo che colpisce determinate imprese o determinate produzioni, la Commissione è tenuta ad accertare se il modo in cui è finanziato, non solo sia conforme all'art. 95 del Trattato, ma anche, congiuntamente all'aiuto che esso alimenta, sia compatibile con gli artt. 92 e 93».

Nella vostra sentenza 11 dicembre 1973 (causa Lorenz, Racc. pag. 1481, punto 5 della motivazione) avete ricordato che «lo scopo perseguito dall'art. 93, n. 3 — quello, cioè, di impedire la realizzazione di progetti di aiuto contrari al Trattato — implica che il divieto *deve produrre già i suoi effetti durante tutta la fase preliminare*», che, se «dopo la comunicazione si deve concedere alla Commissione un adeguato periodo per documentarsi, dal

canto suo però la Commissione è tenuta ad agire con sollecitudine tenendo conto dell'esigenza dello Stato membro di conoscere al più presto l'atteggiamento dell'organo comunitario in materia, specie poi se si tratta di settori in cui solo l'intervento tempestivo può consentire di raggiungere appieno gli scopi ai quali tendono le misure di aiuto progettate»; che «un indugio che si protraesse oltre i limiti del ragionevole potrebbe però esporre la Commissione alla censura di insufficiente diligenza»; i «limiti del ragionevole» sono stati fissati in due mesi.

Nella stessa sentenza avete inoltre affermato (Racc. pag. 1482, punto 5 della motivazione) che «un progetto di aiuti posto in atto nel silenzio della Commissione, dopo la scadenza del periodo destinato all'esame preliminare, si deve considerare regime vigente e come tale soggetto alla disciplina dell'art. 93, nn. 1 e 2».

Ammettendo che i provvedimenti italiani fossero stati dispensati, a norma dell'art. 94, dal procedimento di cui all'art. 93, n. 3, o che fossero divenuti «regime vigente» disciplinato dall'art. 93, nn. 1 e 2, il procedimento normale sarebbe stato quello secondo cui la Commissione doveva decidere, allora, se riteneva che essi non fossero compatibili col mercato comune, che l'Italia doveva sopprimerli entro un termine determinato. In questo caso, se l'Italia non si fosse conformata a detta decisione, la Commissione, indipendentemente dagli artt. 169 e 170, avrebbe potuto adire direttamente la Corte.

Nella causa Repubblica italiana c/ Commissione avete ammesso, nella sentenza 2 luglio 1974 (Racc. pag. 717), che il procedimento di cui all'art. 169 è più complesso di quello di cui all'art. 93 e che quest'ultima disposizione consente alla Commissione, qualora questa rilevi che un aiuto è stato istituito o modificato in spregio a quanto disposto dal n. 3 di questo articolo e che esso è incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 92, di decidere «che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo, senza essere tenuto ad impartire alcun termine».

Infine, nella causa Iannelli, cui è stato fatto ripetutamente cenno nella fase orale dei presenti procedimenti, avete affermato, mediante la sentenza 22 marzo 1977 (Racc. pag. 571 e segg.), che «un'interpretazione dell'art. 30 talmente estensiva da consentire di assimilare un aiuto ai sensi dell'art. 92, in quanto tale, ad una restrizione quantitativa di cui all'art. 30, avrebbe per effetto di alterare la portata *degli artt. 92 e 93 del Trattato* e di *recare pregiudizio al sistema di ripartizione delle competenze* che il Trattato ha inteso porre in essere istituendo il procedimento di esame permanente contemplato dall'art. 93» (punto 12 della motivazione); «determinate *caratteristiche* di un aiuto, contrastanti con le disposizioni particolari del Trattato, diverse dagli artt. 92 e 93, possono essere così *indissolubilmente legate* all'oggetto dell'aiuto, che risulti impossibile esaminarle in via autonoma, di guisa che la loro incidenza sulla compatibilità o sull'incompatibilità dell'aiuto nel suo complesso dev'essere in tal caso *necessariamente valutata mediante il procedimento ex art. 93*».

A fronte di questa giurisprudenza, si può citare la vostra sentenza Hansen del 10 ottobre 1978 (Racc. pag. 1801 e segg.), nella quale avete ritenuto, senza altra giustificazione al di fuori di quella tratta dal fatto che l'art. 37 si fonda sullo stesso

principio dell'art. 95, e cioè quello dell'abolizione di qualsiasi restrizione negli scambi fra gli Stati membri, che «sembra quindi *preferibile* esaminare il problema sollevato dal giudice nazionale anzitutto dal punto di vista della norma generale posta in materia fiscale dall'art. 95, non già da quello dell'art. 37, norma specifica in materia di monopoli statali».

Avete aggiunto che «sembra parimenti *preferibile* esaminare la questione formulata dal giudice nazionale alla luce dell'art. 95, invece che delle disposizioni relative agli aiuti contenuti negli artt. 92-94, poiché queste ultime si basano anch'esse sulla stessa idea fondamentale dell'art. 95 . . .«.

Nel merito, avete affermato che, benché gli aiuti aventi carattere di agevolazioni fiscali siano possibili, «ai sensi dell'art. 95, siffatti regimi di favore devono tuttavia essere estesi senza discriminazione ai prodotti alcolici originari di altri Stati membri».

Avete pure ricordato che la legittimità degli aiuti va esaminata alla luce dell'art. 95 (come del resto di tutte le altre disposizioni del Trattato), ma non avete affatto escluso che l'esame di un regime di aiuti rientri nel procedimento di cui agli artt. 92-93, il che priverebbe gli Stati membri delle garanzie testé ricordate. In realtà, detta sentenza non dispensa la Commissione dal rispettare il tenore di questi articoli. Al contrario, allorché deve pronunziarsi su un aiuto, la Commissione è tenuta a far ricorso al procedimento di cui all'art. 93, e, *tra* gli argomenti che essa può invocare per invitare lo Stato membro a rinunciare all'aiuto in questione, figura l'eventuale incompatibilità dell'aiuto con l'art. 95. La riluttanza che traspare dalla vostra seconda sentenza Hansen, del 13 marzo 1979, a colpire i regimi di aiuti nazionali si spiega con la considerazione che (punto 9 della motivazione) «queste disposizioni [dell'art. 37 da un lato e degli artt. 92-93 dall'altro] hanno presupposti d'applicazione differenti, peculiari ai due ordini di provvedimenti statali, che essi hanno rispettivamente lo scopo di disciplinare e differiscono per di più quanto alle conseguenze giuridiche, *soprattutto* perché, per quanto concerne l'attuazione degli artt. 92-93, è lasciato ampio spazio all'intervento della Commissione, mentre l'art. 37 è *destinato a trovare applicazione diretta*».

Il criterio che vi ha indotto, in quella causa, ad esaminare i problemi sotto il profilo dell'art. 37 piuttosto che sotto il profilo degli artt. 92-93 è dunque il fatto che detto articolo è «destinato a trovare applicazione diretta».

Tale criterio non può entrare in linea di conto nelle presenti cause, poiché sia l'attuazione degli artt. 92-93 sia quella dell'art. 169 riservano ampio margine all'intervento della Commissione. Sarebbe addirittura più esatto sostenere che l'art. 169 può venir messo in atto *solo* dalla Commissione, mentre, in determinate ipotesi, l'art. 93 costituisce diritti soggettivi a favore dei singoli e che, se dovesse venir accolto il criterio dell'efficacia immediata, le disposizioni degli artt. 92-93 dovrebbero essere considerate come più «specifiche» di quelle dell'art. 169.

Sotto il titolo «Considerazioni preliminari sulla portata delle questioni sottoposte», avete ultimamente affermato, nella sentenza 26 giugno 1979, Pigs and Bacon c/ Commissione (causa 177/78), che «l'art. 38, n. 2, del Trattato garantisce la

preminenza alle norme speciali adottate nel contesto della politica agricola comune sulle norme generali del Trattato relative all'instaurazione del mercato comune». Questo rilievo, però, ci riporta semplicemente al punto di partenza, poiché l'art. 41 del regolamento di base recita: «fatte salve le disposizioni contrarie del presente regolamento, gli artt. 92, 93 e 94 del Trattato si applicano alla produzione e al commercio dei prodotti di cui all'art. 1, § 1».

Un accostamento tra, da un lato, l'art. 95 del Trattato e, dall'altro, gli artt. 92-93, dimostra che dette disposizioni perseguono una finalità identica, vale a dire evitare che i due tipi d'intervento dello Stato membro — l'operare cioè una discriminazione fiscale o il concedere aiuti — abbiano l'effetto di falsare le condizioni di concorrenza sul mercato comune o di creare discriminazioni a danno della produzione o del commercio di altri Stati membri. Tuttavia queste disposizioni si fondano su presupposti di applicazione distinti, particolari dei due tipi di misure statali che esse hanno, rispettivamente, lo scopo di disciplinare e differiscono al massimo nelle loro conseguenze giuridiche, nel senso soprattutto che la messa in atto degli artt. 92-93 è molto più efficace dell'interpretazione data dalla Corte nell'ambito di una pronunzia pregiudiziale oppure di una declaratoria di inadempimento emessa in base all'art. 169.

Poiché il provvedimento nazionale non va esente dall'applicazione delle disposizioni degli artt. 92 e segg., è infatti sufficiente una violazione di queste norme per contestare senz'altro un inadempimento allo Stato membro interessato e il fatto che la Commissione instauri il procedimento di cui all'art. 92 ha l'effetto di impedire automaticamente l'applicazione del provvedimento nazionale, mentre in seguito all'eventuale declaratoria emessa dalla Corte a norma dell'art. 169, l'infrazione commessa può cessare, ma solo con effetto ex nunc. Il fatto d'instaurare il procedimento di cui all'art. 93 implica che lo Stato membro non può, nel frattempo, corrispondere l'aiuto e — se lo fa — commette automaticamente un illecito, come avete affermato nella sentenza 21 maggio 1977 nella causa Commissione c/ Regno Unito (Racc. pag. 921). Tuttavia ciò implica naturalmente che la Commissione prosegua attivamente il procedimento di cui all'art. 93 e non procrastini sine die l'adozione della decisione definitiva. Se per contro si dà la preferenza al procedimento di cui all'art. 169, la corresponsione dell'aiuto può cessare solo dopo che la Corte abbia dichiarato l'inadempimento e dopo che lo Stato membro si sia conformato alla pronunzia stessa (art. 171), mentre, senza pregiudizio per il merito della controversia, il procedimento di cui all'art. 93 consente di «bloccare» immediatamente l'aiuto.

Quindi, sia sotto l'aspetto delle garanzie che vengono offerte agli Stati membri, sia dal punto di vista dell'efficacia e della certezza del diritto, il procedimento di cui all'art. 93, correttamente applicato, presenta vari vantaggi, risolvendosi in una decisione immediatamente esecutiva della Commissione che determina in modo preciso perché e da quale momento l'aiuto è illegittimo; la Commissione assume così tutte le sue responsabilità, mentre, ricorrendo all'art. 169, essa se ne libera addossandole alla Corte. Accettare la tesi della Commissione corrisponde a «legittimare» provvisoriamente

l'aiuto concesso dallo Stato membro e a giustificare l'inerzia della Commissione quanto all'attiva prosecuzione del procedimento di cui all'art. 93.

Dopo queste considerazioni, che ritengo severe, forse, nei confronti della Commissione, ma indispensabili, non vi proporrò però di accogliere l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Governo italiano. Questa posizione non si fonda in definitiva sul fatto che, come sostiene la Commissione, indipendentemente dalle finalità economiche complessive e dalla tecnica di finanziamento del sovrapprezzo, l'incidenza della componente fiscale di detto tributo sulla libera circolazione dello zucchero è evidente: se così fosse, sarebbe logico chiedersi perché essa ha atteso il momento in cui, alle soglie della primavera 1980, la revisione del regolamento di base nel settore dello zucchero è già in cantiere per proporre i presenti ricorsi per inadempimento, mentre aveva a disposizione il procedimento, molto più efficace, dell'art. 93. È comunque ormai venuto il momento di chiarire una situazione che si è protratta e dovrebbe continuare praticamente immutata dal 1° luglio 1968 al 1° luglio 1980, mentre — differenza essenziale rispetto al regime dell'alcool etilico di origine agricola sul quale vertevano le cause Hansen — da tempo esiste un'organizzazione comune di mercato per lo zucchero. Alla luce di quanto ho premesso esaminerò brevemente il merito della controversia.

V — Il primo inadempimento di cui si fa carico all'Italia è quello di aver destinato il gettito del sovrapprezzo al finanziamento di aiuti al magazzinaggio non autorizzati dalla disciplina comunitaria.

1°) L'indennità compensativa per le spese di magazzinaggio concessa ai produttori di zucchero in base al n. 5, lett. e), dei provvedimenti CIP nn. 24/1976 e 37/1977, nonché dal punto 5, lett. f), di detti provvedimenti, si calcola mensilmente in funzione delle variazioni degli oneri finanziari effettivamente gravanti sull'impresa; essa non rispetta dunque il principio del carattere forfettario ed uniforme del rimborso di dette spese per l'intera Comunità. La finalità comunitaria perseguita, cioè l'evitare il ricorso generalizzato ed immediato all'intervento e, così, stabilizzare il mercato, non può realizzarsi se non tramite i mezzi previsti dall'art. 8 del regolamento n. 3330/74 nella versione del regolamento n. 1487/76. Le spese di magazzinaggio conseguenti al mancato ricorso all'intervento non possono venir rimborsate se non secondo le modalità contemplate da questo articolo. Le spese di magazzinaggio conseguenti al riporto costituiscono oggetto dell'art. 31. Nei limiti in cui va oltre questa finalità, il provvedimento italiano non è conforme a detto articolo.

Il fatto che i vantaggi di detto provvedimento siano stati estesi dal provvedimento CIP 26 maggio 1978 allo zucchero importato dagli altri Stati membri a decorrere dalla stagione 1978/1979 e la soppressione del suo carattere sino ad allora discriminatorio non modificano affatto la situazione precedente.

2°) Il punto 6, lett. a), dei provvedimenti CIP nn. 24/1976 e 37/1977, che prevede la compensazione parziale delle spese di magazzinaggio provocate dal riporto, ha lo scopo di autorizzare la cassa di conguaglio a gestire, per conto dei

bieticoltori, un fondo di riserva costituito mediante somme attribuite a detti produttori.

A differenza delle spese di magazzinaggio che costituiscono oggetto di un rimborso le cui modalità sono determinate forfettariamente per l'intera Comunità, il rimborso delle spese di riporto costituisce oggetto solo di norme generali (regolamento n. 748/68, nella versione emendata dal regolamento 24 dicembre 1971, n. 2829). Secondo l'art. 2 di detto regolamento, il produttore di zucchero può chiedere al bieticoltore il rimborso delle spese di magazzinaggio conseguenti al riporto *in base ad un contratto* e nei limiti stabiliti dalle istituzioni comunitarie.

Di conseguenza, le modalità di detto rimborso devono costituire oggetto di pattuizioni contrattuali; il solo intervento della pubblica autorità previsto è quello delle istituzioni *comunitarie.*

In realtà, l'obiettivo dell'accordo di categoria italiano e il suo carattere subordinato rispetto ai provvedimenti del CIP risultano chiaramente dalla sua disposizione finale secondo la quale:

«il presente accordo acquista validità al momento dell'emanazione dei necessari provvedimenti CIP che mensilmente a consuntivo a decorrere dal 1° luglio 1976 e su tutta la produzione di zucchero della campagna 1976, riconoscano correttamente all'industria saccarifera italiana la differenza fra i tassi d'interesse dalla stessa sostenuti rispetto a quanto riconosciuto dalla CEE».

L'omologazione dell'accordo di categoria, ai punti 6, lett. a), dei provvedimenti nn. 24/1976 e 37/1977, rappresenta dunque un'ingerenza illegittima delle autorità italiane a favore dei produttori di zucchero riportato.

In pratica, detti accordi di categoria implicano, per lo zucchero riportato, un rimborso fissato autoritativamente, pari al 60 % dell'importo mensile comunitario non rimborsato per spese di magazzinaggio relative a tutta la produzione di zucchero eccedentario che non fruisce di detto rimborso.

Così, una parte degli aiuti d'adeguamento assegnati e riservati ai bieticoltori è prelevata autoritativamente sul fondo così costituito e gestito dalla cassa di conguaglio. I provvedimenti in questione suddividono tra tutti i bieticoltori, indipendentemente dal fatto che i loro prodotti siano o meno impiegati per la produzione di zucchero riportato, importi destinati dalla cassa al finanziamento del rimborso di cui trattasi. Sotto il profilo comunitario, le facilitazioni e garanzie (risorse dello Stato) supplementari che ne derivano per i produttori di zucchero sono contrarie allo spirito degli artt. 8 e 31, n. 2, del regolamento di base.

VI — Il secondo inadempimento di cui si fa carico all'Italia riguarda il sovrapprezzo, sulla cui legittimità avevo già espresso serie riserve il 16 e 17 giugno 1975 nelle conclusioni da me presentate nelle cause in materia di concorrenza «zucchero» (Racc. pag. 2078).

Ricordo che il sovrapprezzo è un tributo imposto sullo zucchero bianco destinato al consumo in Italia, indipendentemente dal fatto che lo zucchero sia importato o

prodotto in Italia. Il suo gettito versato alla cassa conguaglio zucchero, istituita per effettuare le operazioni di perequazione connesse all'inserimento dell'economia saccarifera italiana nell'organizzazione comune dei mercati in questo settore, è destinato al finanziamento degli aiuti d'adeguamento concessi agli zuccherifici e ai bieticoltori italiani in forza dell'art. 38, del regolamento n. 3330/74, pur se serve altresì a finanziare altri provvedimenti d'adeguamento a vantaggio non solo degli zuccherifici ma anche dei bieticoltori.

Mentre è fuori dubbio che il regolamento di base consente all'Italia di concedere aiuti, è però necessario che il modo di finanziamento di questi ultimi sia conforme all'art. 95 del Trattato o, come prescrive l'art. 93, n. 2, «che tale aiuto non sia attuato in modo abusivo».

Pur se, sotto l'aspetto tecnico, il sovrapprezzo rappresenta un provvedimento di conguaglio tra il costo dello zucchero prodotto in Italia e quello dello zucchero importato, si tratta di un onere di natura fiscale o parafiscale. Analogamente, il fatto che esso sia calcolato sul quantitativo destinato al consumo e che in definitiva esso gravi sul consumatore, un po' come un'imposta sul valore aggiunto, non modifica affatto la situazione. Il fatto che detta «perequazione» sia funzione del sistema del prezzo massimo di vendita vigente in Italia non è nemmeno esso determinante. Nella sentenza Tasca del 26 febbraio 1976 (Racc. pag. 292), anche voi avete avanzato serie riserve circa la legittimità, sotto il profilo comunitario, del sistema dei prezzi massimi al consumo vigente per lo zucchero in Italia: un regime illegittimo non può giustificare un provvedimento necessario al funzionamento di tale regime.

In nessun caso la disciplina comunitaria ammette che detti aiuti vengano finanziati, sia pure in parte, mediante un onere parafiscale gravante anche sullo zucchero importato che, in quanto tale, non gode di questi aiuti. L'assenza di discriminazione tra zucchero importato e zucchero nazionale è solo apparente poiché il gettito del tributo va alla cassa, che lo devolve solo a vantaggio dello zucchero nazionale.

Vi propongo quindi di accogliere i due ricorsi della Commissione. Tuttavia, tenuto conto delle ambiguità sussistenti sia durante la fase amministrativa sia durante la fase contenziosa del procedimento e della carenza imputabile alla Commissione sotto il profilo degli artt. 92-93, ritengo che sarebbe opportuno compensare le spese, le quali peraltro, in questo tipo di controversie, hanno solo valore simbolico.

Senza pregiudicare i provvedimenti che si potrebbero emanare in forza dell'art. 93, concludo proponendovi di dichiarare che:

1°) la concessione, agli zuccherifici italiani, di un importo pari alla differenza tra l'entità degli oneri che effettivamente gravano su di essi per le spese di magazzinaggio dello zucchero e l'entità del rimborso contemplato dal regolamento n. 3330/74, nonché la corresponsione, agli zuc-

cherifici italiani che operano il riporto, di un importo corrispondente al 60 % dell'importo mensile stabilito dalla disciplina comunitaria in materia di rimborso delle spese di magazzinaggio sono in contrasto con gli artt. 8 e 31, n. 2, di dette disciplina;

2°) poiché, pur gravando indistintamente sullo zucchero italiano e sullo zucchero importato dagli altri Stati membri, è destinato al finanziamento di aiuti che vanno unicamente a vantaggio dello zucchero nazionale, il sovrapprezzo è incompatibile con l'art. 95, n. 1, del Trattato.

Inoltre propongo di compensare le spese.