CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 22 aprile 1999 *

1. Le questioni pregiudiziali relative ad uno dei meccanismi, la regionalizzazione dei prezzi d'intervento, dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, proposteci dal Giudice di Pace di Genova, hanno origine in una controversia fra un produttore italiano di zucchero, la società Eridania SpA (in prosieguo: l'«Eridania»), e uno dei suoi fornitori di barbabietole, l'Azienda Agricola San Luca di Rumagnoli Viannj (in prosieguo: l'«Agricola»), sorta a proposito del prezzo d'acquisto delle barbabietole per la campagna di commercializzazione 1996/1997.

2. L'Eridania ha versato al suo fornitore, in quanto tenutavi, un prezzo pari al prezzo minimo per le barbabietole, calcolato in base all'art. 5, n. 3, del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero [1] (in prosieguo: il «regolamento base»), modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 24 aprile 1995, n. 1101 [2]. Tenuto conto del fatto che il regolamento (CE) del Consiglio 30 luglio 1996, n. 1580, che fissa, per la campagna di commercializzazione 1996/1997, i prezzi d'intervento derivati dello zucchero bianco, il prezzo d'intervento dello zucchero greggio, i prezzi minimi della barbabietola A e della barbabietola B, nonché l'importo del rimborso per la compensazione delle spese di magazzinaggio [3], ha considerato l'Italia fra le zone deficitarie della Comunità, si trattava di un prezzo maggiorato rispetto a quello che dev'essere versato ai fornitori di barbabietole nelle zone non deficitarie. L'Eridania intende ottenere il rimborso della parte del prezzo pagata a titolo di detta maggiorazione.

3. Essa sostiene, infatti, che nulla giustificava che il Consiglio imponesse, tramite la classificazione dell'Italia come zona deficitaria, ai produttori italiani di zucchero l'obbligo di pagare un prezzo maggiorato ai loro fornitori di barbabietole e ha, di conseguenza, citato l'Agricola dinanzi al Giudice di Pace perché quest'ultima fosse condannata a rimborsarle la somma di LIT 2 710 672, pagata a titolo di detta maggiorazione imposta illegittimamente, a suo avviso, col regolamento n. 1580/96.

4. A tale punto dell'illustrazione della lite, e ancor prima di giungere alle questioni pregiudiziali presentateci dal Giudice di Pace, credo che occorra riesaminare brevemente le grandi linee dell'organizzazione

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 177, pag. 4.

2 — GU L 110, pag. 1.

3 — GU L 206, pag. 9.

comune dei mercati nel settore dello zucchero, al fine di poter situare nel loro contesto le disposizioni combattute dall'Eridania.

5. L'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, come stabilita dal regolamento base, raggruppa un sistema di quote e un regime di prezzi garantiti.

6. Ciascuno Stato membro si vede attribuire dalla normativa comunitaria, per ciascuna campagna di commercializzazione che inizia il 1° luglio e termina il 30 giugno dell'anno successivo (art. 2, n. 1, del regolamento base), una quota di zucchero A, collegata alla capacità di assorbimento del mercato comunitario, e una quota di zucchero B. Tocca ad esso ripartire, nel rispetto di tale normativa, tali quote fra i vari produttori, ciascuno dei quali ottiene una quota A e una quota B.

7. Lo zucchero prodotto oltre dette quote, designato come zucchero C, non può essere smerciato sul mercato comunitario, ma può, a talune condizioni ed entro certi limiti, costituire oggetto di un riporto alla quota A delle campagne di commercializzazione successive.

8. Tale limitazione dei quantitativi di zucchero smerciabili trova la sua contropartita nel meccanismo di garanzia istituito nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati. Infatti, ciascun anno, anteriormente al 1° agosto, il Consiglio deve fissare, per la campagna di commercializzazione che inizia l'anno successivo, oltre a un prezzo indicativo dello zucchero, un prezzo d'intervento dello zucchero, al quale gli organismi d'intervento sono tenuti a pagare lo zucchero loro fornito dai produttori (art. 3 del regolamento base).

9. Tenuto conto degli oneri che devono sostenere i produttori per garantire il finanziamento dell'organizzazione comune, lo zucchero prodotto a titolo della quota A fruisce di una garanzia pari al 98% del prezzo d'intervento, mentre lo zucchero B fruisce solo di una garanzia inferiore, pari al 68% del prezzo d'intervento, che può, in taluni casi, ridursi al 60,5% di tale prezzo.

10. Contemporaneamente al prezzo d'intervento per lo zucchero, il Consiglio fissa annualmente un prezzo base per la barbabietola, ad esso collegato (art. 4 del regolamento base). Tale prezzo è diverso a seconda che le barbabietole siano trasformate in zucchero A o in zucchero B.

11. Partendo dal prezzo base viene fissato il prezzo minimo che deve essere versato dai produttori di zucchero ai loro fornitori di barbabietole (art. 5, n. 1, del regolamento base). Il prezzo d'intervento dello zucchero e il prezzo minimo delle barbabietole non sono tuttavia identici in tutta la Comunità.

12. E' infatti effettuata una distinzione fra le zone in cui la produzione copre il consumo o è eccedentaria, e le zone deficitarie. Per queste ultime, i prezzi summenzionati sono maggiorati, allo scopo di migliorare l'approvvigionamento (artt. 3, n. 1, e 5, n. 3, del regolamento base).

13. Nell'ambito così fissato con il regolamento base, il Consiglio ha adottato, con due regolamenti datati 30 luglio 1996, vale a dire il regolamento (CE) n. 1579/96, che fissa, per la campagna di commercializzazione 1996/1997, taluni prezzi nel settore dello zucchero e la qualità tipo delle barbabietole [4], e il precitato regolamento n. 1580/96, le varie disposizioni applicabili alla campagna di commercializzazione 1996/1997.

14. In precedenza, tuttavia, tenuto conto del fatto che la detta campagna sarebbe cominciata il 1° luglio, la Commissione aveva adottato, per evitare qualsiasi discontinuità nel funzionamento dell'organizzazione comune, il regolamento (CE) 28 giugno 1996, n. 1252, recante misure conservative nel settore dello zucchero [5].

15. Fra tali misure conservative figurano la fissazione a ECU 63,19 per 100 kg del prezzo d'intervento dello zucchero bianco, la fissazione a ECU 65,53 per 100 kg del prezzo d'intervento derivato dello zucchero bianco per tutte le zone dell'Italia, classificate come deficitarie, e la fissazione a ECU 46,72 e, rispettivamente, a ECU 32,42 per tonnellata del prezzo minimo della barbabietola A e della barbabietola B.

16. Tali disposizioni non sono messe in discussione dai regolamenti del Consiglio 30 luglio 1996. Così, in particolare, nel secondo 'considerando' del regolamento n. 1580/96 si osserva che l'art. 3, n. 1, del regolamento base prevede che i prezzi d'intervento derivati per lo zucchero bianco devono essere fissati per ciascuna zona deficitaria; che per questa fissazione occorre tenere conto delle differenze regionali di prezzo dello zucchero che è possibile supporre, in caso di raccolto normale e di libera circolazione dello zucchero, sulla base delle condizioni naturali della formazione dei prezzi sul mercato. Il terzo 'considerando' del regolamento n. 1580/96 constata che si può prevedere una situazione di approvvigionamento deficitario nelle zone di produzione dell'Italia, dell'Irlanda, del Regno Unito, della Spagna, del Portogallo e della Finlandia. Di conseguenza, l'art. 1 è redatto come segue:

«Per le zone deficitarie della Comunità il prezzo d'intervento derivato dello zucchero bianco è fissato per 100 chilogrammi a:

(...)

4 — GU L 206, pag. 7.
5 — GU L 161, pag. 142.

f) 65,53 ecu per tutte le zone dell'Italia».

Inoltre, l'art. 3 di detto regolamento dispone:

«1. Il prezzo minimo della barbabietola A, valevole nella Comunità, è stabilito a 46,72 ecu per tonnellata.

2. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 28, paragrafo 5 del regolamento (CEE) n. 1785/81, il prezzo minimo della barbabietola B, valevole nella Comunità, è fissato a 32,42 ecu per tonnellata».

17. Dopo aver così ricordato l'ambito normativo nel quale s'inserisce l'azione esperita dall'Eridania dinanzi al giudice nazionale, giungo ad esaminare le questioni pregiudiziali cui dobbiamo rispondere.

18. La prima questione verte sulla validità del regolamento n. 1580/96. I dubbi che nutre al riguardo il giudice nazionale riguardano la data, successiva di un anno a quella prevista dal regolamento base, alla quale esso è stato adottato, la motivazione che esso contiene quanto alla classificazione dell'Italia come zona deficitaria nonché la pertinenza di tale classificazione.

19. La seconda questione, che è formulata soltanto per il caso in cui la Corte di giustizia ritenga infondati tali dubbi, riguarda il principio stesso della differenziazione fra le zone deficitarie e quelle che non lo sono, comunemente designata col termine di «regionalizzazione», operata dal regolamento base, e quindi la validità del regolamento base in quanto esso la sancisce.

20. La logica della concatenazione di dette due questioni mi sembra un po' paradossale, poiché il giudice nazionale ci chiede, anzitutto, se l'applicazione che è stata fatta per la campagna di commercializzazione 1996/1997 della regionalizzazione abbia rispettato il regolamento base; successivamente, in caso di risposta affermativa, ci chiede se sia valido lo stesso regolamento base, mentre è evidente che, se il meccanismo stesso della regionalizzazione dovesse essere considerato illegittimo, il regolamento n. 1580/96 che lo applica per una determinata campagna sarebbe illegittimo, a prescindere dal fatto che esso sia stato o meno adottato nel rispetto del regolamento base.

21. Mi propongo, comunque, di esaminare le due questioni nell'ordine in cui ci sono state poste, in particolare in quanto la fase orale non ha fatto che confermare l'impressione che risulta dalla lettura degli atti della procedura scritta, vale a dire il fatto che l'Eridania si oppone più all'applicazione all'Italia, per la campagna di com-

mercializzazione 1996/1997, della regionalizzazione che alla presenza di questa fra i meccanismi di gestione del mercato dello zucchero nella Comunità.

22. Per quanto riguarda quindi la prima questione, esaminerò, come ci invita a farlo il giudice nazionale, la legittimità del regolamento n. 1580/96 rispettivamente in relazione alla sua data di emanazione, alla sua motivazione e alla sua fondatezza, in quanto esso classifica come deficitarie tutte le zone dell'Italia.

Quanto alla fissazione tardiva dei prezzi

23. Il fatto che il regolamento n. 1580/96 sia stato adottato dal Consiglio il 30 luglio 1996 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 16 agosto dello stesso anno, mentre, ai sensi dell'art. 3, nn. 4 e 5, del regolamento base, avrebbe dovuto esserlo anteriormente al 1° agosto 1995, ha un effetto sulla sua validità?

24. Secondo l'Eridania tale questione va risolta in senso affermativo.

25. A suo avviso, infatti, il rispetto della data fissata dal regolamento base non rientra nel potere discrezionale del Consiglio. Il regolamento base ha previsto l'adozione dei prezzi d'intervento derivati anteriormente al 1° agosto dell'anno precedente quello durante il quale inizia la relativa campagna perché i produttori di zucchero possano adottare le loro decisioni tempestivamente, vale a dire prima che comincino le operazioni di semina delle barbabietole. Il Consiglio si renderebbe quindi colpevole di un abuso manifesto, che dev'essere punito sotto il profilo della validità dell'atto adottato, quando agisce un anno dopo la data limite fissatagli dal regolamento base.

26. Il termine prescritto al Consiglio per la fissazione dei prezzi d'intervento derivati sarebbe perentorio tanto quanto quello fissato agli Stati membri per procedere a trasferimenti di quote fra produttori di zucchero, così come riconosciuto dalla Corte nella sua sentenza Cavarzere Produzioni Industriali e a. [6].

27. Il Consiglio e la Commissione sostengono, invece, che la data del 1° agosto dell'anno precedente quello durante il quale ha inizio la campagna non figura che a titolo indicativo nel regolamento base. Sarebbe quindi del tutto sbagliato considerare tale data alla stregua di un termine perentorio.

28. Fanno del pari valere che, ritardando il momento della decisione, il Consiglio si pone in grado di poter gestire in modo molto più accurato, e di conseguenza più

6 — Sentenza 11 agosto 1995, causa C-1/94 (Racc. pag. I-2363).

efficace, il mercato dello zucchero, poiché esso potrà prendere in considerazione i dati economici più recenti.

29. Secondo il Consiglio, il prezzo d'intervento è fissato tempestivamente quando è fissato anteriormente all'inizio della campagna di commercializzazione, vale a dire prima del 1° luglio, il che si è verificato per la campagna 1995/1996, poiché, data l'impossibilità per il Consiglio di adottare il «pacchetto prezzi» anteriormente al 1° luglio, la Commissione aveva adottato le indispensabili misure provvisorie.

30. La Commissione fa del pari valere che, nell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, la fissazione dei prezzi è annuale, di modo che, se il regolamento n. 1580/96 fosse dichiarato invalido, non ci si ritroverebbe in una situazione in cui continuerebbe ad applicarsi, per non essere stato validamente modificato, un prezzo precedente, ma in una situazione in cui, in mancanza di qualsiasi prezzo, il funzionamento dell'organizzazione sarebbe del tutto bloccato.

31. Che cosa bisogna pensare di tali argomenti?

32. Dirò, anzitutto, che mi sembra malsano indicare nel regolamento base, esprimendola in termini imperativi, giacché si prevede che «il prezzo d'intervento dello zucchero bianco è fissato anteriormente al 1° agosto», una data limite che — come risulta confermato dalle informazioni comunicate alla Corte su sua domanda nel corso della fase orale — non viene mai rispettata.

33. Se, come ci dicono il Consiglio e la Commissione, sarebbe poco realistico, e persino in contrasto con una sana gestione di mercato, fissare i prezzi undici mesi prima dell'apertura della campagna, non si comprende perché le molteplici modifiche che hanno subito i regolamenti base successivi non siano mai state utilizzate per modificare tale data.

34. A mio parere, questa sfasatura fra la norma e la prassi, che il legislatore comunitario ha tollerato senza preoccuparsi delle conseguenze, non merita alcuna comprensione.

35. Hanno certo tentato di convincerci che il mantenimento in vigore della data del 1° agosto costituisce un potente stimolo per il legislatore comunitario, il quale, sin dal 2 agosto, sarebbe consapevole del fatto che la sua futura decisione non può essere rinviata a lungo.

36. Tuttavia, oltre allo scetticismo che può destare siffatto modo di far progredire le delicate discussioni suscitate in genere dalla fissazione annuale dei prezzi agricoli, devo constatare che rimane da dimostrare l'efficacia del sistema, poiché la fissazione non è

mai, in ogni caso dopo il 1991, avvenuta anteriormente al 13 giugno, e che, nel 1996, la Commissione ha dovuto adottare misure provvisorie per evitare che la campagna 1996/1997 cominciasse senza che fossero stati fissati i prezzi.

37. Premessa tale osservazione, devo ammettere che mi sembra difficile considerare, come fa l'Eridania, che si sia in presenza di un termine perentorio.

38. La giurisprudenza è infatti sicuramente orientata nel senso che una misura di gestione di politica agricola comune adottata dopo la data prevista dalle norme dell'organizzazione comune dei mercati di cui trattasi non deve ipso facto essere considerata illegittima.

39. Ciò non significa certamente che la tardività debba sempre rimanere priva di effetti sulla legittimità, poiché non si può escludere che si verifichino casi in cui una misura sia adottata così tardivamente che essa sia in contrasto con il principio della certezza del diritto, con tutte le conseguenze collegate a siffatta violazione. Tale impostazione — che consiste, quando si pone la questione della validità di un regolamento adottato tardivamente, nel non trarre conseguenze sotto il profilo della legittimità dalla stessa tardività, ma, per contro, nell'esaminare con la maggior cura possibile se, a causa della tardività, non vi sia stata trasgressione di taluni principi a tutela dei privati e corrispondente violazione dei diritti degli operatori economici — è stata confermata recentemente dalla sentenza Pontillo [7].

40. Ciò potrebbe verificarsi se un'importante misura di gestione relativa ad una determinata campagna fosse adottata mentre la campagna stessa è da tempo avviata, situazione che appunto nel 1996 la Commissione ha voluto evitare, adottando, a fine giugno, vale a dire proprio prima dell'inizio della nuova campagna di commercializzazione, misure provvisorie.

41. Tuttavia, a parte tali situazioni, in cui ragioni imperative devono portare a punire l'inosservanza dei termini sotto il profilo della legittimità, mi sembra che occorra effettivamente ammettere, come sostengono il Consiglio e la Commissione, che l'ampia discrezionalità riconosciuta, nel settore agricolo, dalla giurisprudenza al legislatore comunitario consenta a quest'ultimo di non rispettare una data limite come quella di cui trattasi.

42. Tenuto conto di questi vari elementi, in particolare del fatto che la Commissione aveva adottato misure provvisorie, ritengo che il regolamento n. 1580/96 non possa essere considerato invalido per essere stato adottato il 30 luglio 1996.

7 — Sentenza 17 settembre 1998, causa C-372/96 (Racc. pag. I-5091).

43. Precisiamo, tuttavia, che tale conclusione non può essere interpretata come un'adesione a tutti gli argomenti addotti dal Consiglio e dalla Commissione. Così, se sono d'accordo nell'ammettere che il Consiglio non perde la sua competenza a fissare prezzi di una determinata campagna se non ne ha fatto uso anteriormente al 1° agosto dell'anno precedente la sua apertura, non condivido affatto la tesi della Commissione secondo cui una declaratoria d'invalidità per inosservanza dei termini dovrebbe, comunque, essere esclusa alla luce delle conseguenze che potrebbero derivarne.

44. Questa tesi, che considero molto vicina alla teoria del fatto compiuto, mi sembra, di per sé, indifendibile.

45. Vi sono casi in cui un'illegittimità dev'essere dichiarata e punita, per quanto penose possano esserne le conseguenze.

Quanto alla motivazione del regolamento n. 1580/96

46. Il regolamento n. 1580/96 adempie, per quanto riguarda la fissazione di un prezzo d'intervento derivato per l'Italia, l'obbligo di motivazione posto dall'art. 190 del Trattato?

47. Il terzo 'considerando' del regolamento è — ricordiamolo — redatto come segue:

«considerando che si può prevedere una situazione di approvvigionamento deficitario nelle zone di produzione dell'Italia, dell'Irlanda, del Regno Unito, della Spagna, del Portogallo e della Finlandia».

48. Secondo l'Eridania, il Consiglio non può, in alcun modo, motivare la fissazione di un prezzo d'intervento derivato per una zona determinata limitandosi a fare riferimento ad una prevedibile situazione deficitaria in quest'ultima.

49. A sostegno di tale punto di vista essa adduce due argomenti.

50. Il primo consiste nel sostenere che la fissazione di un prezzo d'intervento derivato dev'essere considerata come un'eccezione ad un regime normale, che sarebbe quello dell'applicazione uniforme in tutta la Comunità di uno stesso prezzo d'intervento, e che le eccezioni devono essere specificamente motivate.

51. Il secondo argomento consiste nell'addurre che, non essendo chiarita nel regolamento base la nozione di situazione defici-

taria e potendo per tale motivo essere interpretata in vari modi, l'affermazione dell'esistenza di un deficit implica la presentazione di cifre.

52. Il Consiglio e la Commissione sostengono, al contrario, che la fissazione di un prezzo d'intervento derivato non può essere considerata come l'introduzione di un'eccezione. Essa è, al contrario, obbligatoria quando si constati una situazione di deficit prevedibile, e l'obbligo di motivare una misura come quella di cui trattasi non può implicare che il Consiglio specifichi tutti gli elementi in base ai quali si è formata la sua convinzione circa la necessità della misura. Il mero riferimento all'esistenza di una prevedibile situazione di deficit in Italia non è, in alcun modo, atto, come provato dal ricorso dell'Eridania, a privare gli operatori interessati — tutti perfettamente al corrente, a causa della partecipazione a vari comitati tecnici, dei dati presi in considerazione dal Consiglio — della possibilità di impugnare la misura adottata dinanzi ad un organo giurisdizionale.

53. Mi sembra che, anche su tale punto, siano il Consiglio e la Commissione che hanno ragione. Credo che non si debba effettivamente considerare che la fissazione di un prezzo d'intervento derivato costituisca un'eccezione, la quale farebbe sorgere particolari obblighi in materia di motivazione. Il regolamento base non può essere interpretato nel senso che consideri come eccezionale la situazione di deficit che si può verificare in talune zone.

54. Esso prende semplicemente atto del fatto che talune zone della Comunità possono, in un determinato momento, essere deficitarie quanto alla produzione di zucchero, mentre altre non lo sono, in quanto per esse vi è un equilibrio fra la produzione e il consumo, o in quanto la produzione vi è eccedentaria e prevede che il prezzo d'intervento non sarà lo stesso nelle due situazioni.

55. Tenuto conto del fatto che l'organizzazione comune dei mercati non può mirare a scompartire i mercati, e che quindi i prezzi nelle zone deficitarie, da un lato, e in quelle che non lo sono, dall'altro, non possono essere fissati in modo del tutto indipendente, si prevede che la fissazione del prezzo d'intervento per le zone deficitarie avviene tenuto conto del prezzo fissato per le altre zone, ma nulla consente di affermare che uno di tali prezzi costituisce la regola e l'altro l'eccezione. Si tratta semplicemente di prezzi diversi che corrispondono a situazioni diverse. Constato, del resto, che la fissazione di un prezzo d'intervento derivato non è in alcun modo, ai termini del regolamento base, una facoltà del Consiglio. Quando una zona è deficitaria, si deve prevedere per questa un prezzo d'intervento derivato.

56. Peraltro e soprattutto, dalla giurisprudenza consolidata della Corte quanto alla portata dell'obbligo di motivazione delle misure di gestione adottate nel settore della politica agricola comune emerge che, quando si tratta di un regolamento, vale a dire di un atto destinato ad un'applicazione generale, «la motivazione può limitarsi a indicare, da un lato, la situazione complessiva che ha portato alla sua adozione e,

dall'altro, gli obiettivi generali con esso perseguiti; non si può, di conseguenza, esigere che la motivazione specifichi i vari fatti, talvolta molto numerosi e complessi, in considerazione dei quali il regolamento è stato adottato, né a fortiori che essa fornisca, di tali fatti, una più o meno completa valutazione tecnica» [8].

57. Nella specie, non era necessario che il Consiglio spiegasse come avesse acquisito la convinzione che un deficit era prevedibile in ciascuna delle sei zone per le quali era fissato un prezzo d'intervento derivato. Si trattava in tal caso, come vedremo più avanti, di una valutazione che fa intervenire tutta una serie di elementi e di dati molto tecnici, del resto perfettamente noti ai professionisti del settore, la cui esposizione non deve figurare nei 'considerando' di un regolamento, a meno che — cosa che non si è verificata nel 1996 — essi non rivestano un carattere del tutto nuovo, per cui occorrono chiarimenti.

58. Concludo quindi che la constatazione di un prevedibile deficit nei 'considerando' del regolamento n. 1580/96 costituisce una sufficiente motivazione per la fissazione di un prezzo d'intervento derivato per l'Italia per la campagna 1996/1997.

8 — Sentenza 30 novembre 1978, causa 87/78, Welding (Racc. pag. 2457, punto 11); v., del pari, sentenze 27 settembre 1979, causa 230/78, Eridania e Società italiana per l'industria degli zuccheri (Racc. pag. 2749), e 22 gennaio 1986, causa 250/84, Eridania e a. (Racc. pag. 117, punti 35-40).

59. Tuttavia, e ciò costituisce il punto oggetto della terza censura formulata dall'Eridania contro il regolamento n. 1580/96, il Consiglio era effettivamente autorizzato a considerare, quando ha adottato il regolamento, che la campagna di commercializzazione 1996/1997 avrebbe evidenziato una situazione deficitaria in Italia?

Il Consiglio era autorizzato a prevedere un deficit?

60. Secondo il regolamento base vi è deficit quando il totale della produzione disponibile è inferiore al consumo. L'Eridania, da un lato, e il Consiglio e la Commissione, dall'altro, sono d'accordo sul fatto che la produzione disponibile costituisce una nozione giuridica, che riguarda non la produzione fisica, ma il totale della produzione di zucchero A e di zucchero B, aumentato del riporto di zucchero C cui si è proceduto nel rispetto della normativa comunitaria.

61. Peraltro, l'Eridania non nega neanche il fatto che, quando si tratta di stabilire quale sarà, per la futura campagna di commercializzazione, il rapporto fra la produzione e il consumo, le istituzioni non hanno altra possibilità che effettuare proiezioni in base a dati loro comunicati dagli Stati membri, tanto in relazione alla campagna ancora in corso quanto in relazione alle prospettive

della futura campagna. A partire da tali elementi si entra in una disputa sulle cifre.

Quanto alla previsione della produzione

62. L'Eridania adduce che la Commissione e il Consiglio avrebbero dovuto prendere in considerazione, per la campagna 1996/1997, una previsione di produzione di 1 568 000 tonnellate[9]. Questa cifra figura in un documento redatto dalla Commissione il 17 luglio 1996, sulla base di una comunicazione del governo italiano.

63. Secondo l'Eridania, siffatta cifra sarebbe stata coerente con una produzione di 1 568 250 tonnellate durante la campagna 1993/1994, e con una produzione di 1 558 687 tonnellate durante la campagna 1994/1995. Tale andamento proverebbe che la cifra di 1 461 670 tonnellate per la campagna 1995/1996, caratterizzata da condizioni climatiche particolarmente sfavorevoli nell'Italia settentrionale, non sarebbe stata significativa.

64. Il Consiglio e la Commissione, dal canto loro, hanno osservato che, al momento di decidere, essi disponevano di dati affidabili, che consentivano di prevedere una produzione di 1 465 000 tonnellate. Sulla base delle informazioni comunicate dal governo italiano, la seguente previsione sarebbe stata infatti effettuata alla riunione del comitato di gestione «Zucchero» svoltasi il 13 marzo 1996:

— superficie seminata a barbabietole: 248 000 ha;

— stima della resa di zucchero bianco: 5,6 t/ha;

— produzione risultante: circa 1 390 000 tonnellate.

A tale cifra si doveva aggiungere un riporto di 75 000 tonnellate della campagna precedente.

65. Per cercare di risolvere tale disputa sulla produzione che si poteva ragionevolmente prevedere alle soglie della campagna 1996/1997, credo che occorra ricordare in quali condizioni è stato adottato il regolamento n. 1580/96. La Commissione ci spiega al riguardo che, in base ai dati disponibili, essa formula proposte di prezzi verso i mesi di dicembre o di gennaio

9 — Il totale delle quote A + B attribuite all'Italia ammonta a 1 568 250 tonnellate.

precedenti l'inizio della nuova campagna, vale a dire — lo noto incidentalmente — vari mesi dopo la data limite del 1° agosto.

66. Successivamente, mano a mano che le pervengono dati aggiornati sulla produzione e sul consumo della campagna in corso, essa affina le sue previsioni, mentre i vari operatori del settore zucchero, tramite i vari gruppi e comitati in seno ai quali sono rappresentati, vengono informati con estrema regolarità degli sviluppi accertati e presi in considerazione.

67. Si giunge quindi alla discussione in seno al Consiglio e poi alla decisione di quest'ultimo. Ci è stato comunicato che per la campagna 1996/1997 la decisione è stata adottata, nell'ambito della discussione annuale su tutti i prezzi agricoli, il 23 e il 24 giugno 1996. E' certo che tale decisione non è stata immediatamente sancita da un regolamento, poiché, tradizionalmente, la fissazione dei prezzi agricoli costituisce oggetto di un «pacchetto annuale» e, nel 1996, è avvenuto che l'accordo raggiunto sullo zucchero aveva preceduto quello sui prezzi dei prodotti relativi ad altre organizzazioni comuni dei mercati, accordo raggiunto soltanto durante il mese di luglio.

68. Ciò spiega come i due regolamenti nn. 1579/96 e 1580/96 siano stati formalmente adottati, fra molti altri, solo il 30 luglio, per essere infine pubblicati il 16 agosto.

69. Tuttavia, di fatto, i prezzi erano stati fissati il 23 e il 24 giugno, il che ha consentito del resto alla Commissione di renderli ufficiali sotto forma di misure provvisorie col suo regolamento 28 giugno 1996, n. 1252. Ciò spiega come non sia stata presa in considerazione la previsione di una produzione di 1 568 000 tonnellate figurante nel summenzionato documento della Commissione, datato 17 luglio 1996, di cui si avvale l'Eridania. Osserviamo incidentalmente che l'Eridania non sembra individuare una contraddizione nel fatto che, prima di menzionare tale cifra del luglio 1996, essa ha sostenuto che, in ogni caso, il regolamento n. 1580/96 sarebbe stato illegittimo per essere stato adottato dopo il 1° agosto 1995.

70. Considero, dal canto mio, che, una volta giunto ad un accordo il 23 e il 24 giugno, il Consiglio non era tenuto, anche se la sua decisione non era stata ancora resa ufficiale, a riaprire la discussione per tener conto della previsione di produzione del 17 luglio 1996, la cui comunicazione non era avvenuta in tempo utile.

71. Se si accetta dunque l'idea che possono essere prese in considerazione soltanto le cifre disponibili nel corso del mese di maggio, al più tardi all'inizio di giugno, secondo me non si può rimproverare al Consiglio di avere effettuato previsioni arbitrarie in materia di produzione. La previsione fornitagli dalla Commissione in base alle superfici seminate e alla stima

della resa di zucchero delle barbabietole non aveva infatti nulla di aberrante.

Quanto alla previsione del consumo

72. Per quanto attiene al consumo, l'Eridania critica il sistema di valutazione impiegato dalla Commissione, che si avvale delle cifre di consumo durante gli ultimi dodici mesi per i quali esistono tali cifre, e ne propone un altro, che consiste nell'effettuare un'estrapolazione in base alle cifre degli ultimi sei mesi su cui ci si è basati per la formulazione delle statistiche, il che autorizzerebbe l'assunto che, da un semestre all'altro, il consumo non varia di molto.

73. Orbene, i dati del Ministero italiano dell'Agricoltura, disponibili dal 21 gennaio 1996, relativi a sei mesi (dal 1° luglio 1995 al 31 dicembre 1995) evidenziavano un consumo di 723 174 tonnellate, in diminuzione del 5% rispetto al corrispondente periodo della campagna 1994/1995. Per valutare il consumo per tutta la campagna 1995/1996, secondo l'Eridania si sarebbe dovuto moltiplicare tale cifra per due. Si sarebbe così giunti ad un consumo di 1 446 000 tonnellate, che si sarebbe dovuto prendere in considerazione nell'ambito della previsione relativa alla campagna 1996/1997.

74. L'Eridania ammette, tuttavia, che i dati delle tre precedenti campagne mostravano che il consumo del primo semestre di una campagna può variare fra il 50%, il 49% o il 48% del consumo complessivo di una campagna.

75. Ammesso che si potesse applicare un sistema basato sull'estrapolazione, sarebbe stato del pari lecito prendere in considerazione l'ipotesi minima del 48%. Orbene, su tale base, si sarebbe giunti ad una stima del consumo per la campagna 1995/1996 di 1 506 612 tonnellate. Il margine d'incertezza insito in tale sistema era quindi abbastanza grande.

76. L'Eridania propone ancora altri metodi per il calcolo del consumo. Il primo sistema sarebbe consistito nel prendere come punto di partenza la cifra della campagna 1994/1995 (1 544 011 tonnellate) e nel ridurla del 5%. Si sarebbe quindi giunti ad un consumo prevedibile di 1 467 000 tonnellate. Col secondo sistema si sarebbe presa in considerazione la media delle due precitate cifre di 1 446 000 tonnellate e di 1 467 000 tonnellate (risultato = 1 457 000 tonnellate). Partendo da queste due ipotesi si sarebbe del pari giunti, in base alla previsione caldeggiata dall'Eridania per quanto concerne la produzione, alla conclusione che la produzione sarebbe stata eccedentaria.

77. Confesso di non essere uno specialista in materia di previsioni e di non essere perciò in grado di stabilire quale sistema sia

il più affidabile. Tuttavia credo che il sistema ragionevole, adottato dalla Commissione, con l'avallo del Consiglio, debba essere ammesso, alla luce della giurisprudenza che tradizionalmente lascia una certa discrezionalità al legislatore comunitario nella valutazione dei dati in base ai quali adotta le sue decisioni [10].

78. Orbene, il Consiglio e la Commissione hanno preso in considerazione, anche per la futura campagna, la cifra provvisoria di 1 532 000 tonnellate di cui disponevano il 18 giugno 1996 per quanto concerne la campagna 1995/1996 che stava per concludersi. Il Consiglio ha osservato che «questa cifra è stata ricavata dagli ultimi dati comunicati alla Commissione dal governo italiano nella riunione del Comitato di gestione "Zucchero" del 20 maggio 1996. In assenza di indicazioni contrarie, la Commissione era autorizzata ad adottare tale cifra per la previsione del consumo per la campagna 1996/1997. Contrariamente a quanto sostiene Eridania, il consumo nel periodo considerato non registra una tendenza verso il basso. In effetti dalla tabella risulta che il consumo di zucchero in Italia è aumentato notevolmente durante la campagna 1994/1995 rispetto alla campagna 1993/1994 e si è ridotto solo leggermente durante la campagna 1995/1996 rispetto alla campagna 1994/1995. Non vi era dunque alcun motivo di pronosticare che il consumo di zucchero durante la campagna 1996/1997 sarebbe risultato meno elevato di quello della campagna 1995/1996» (punto 49 delle osservazioni del Consiglio).

79. La Commissione ci spiega, peraltro, che un certo numero di eventi, quali l'aumento dei contributi per il magazzinaggio da 2,5 ECU/quintale a 3,5 ECU/quintale, avvenuto il 1° luglio 1993, e la soppressione dei controlli alle frontiere, inducevano necessariamente a non vedere nella rilevante flessione della riduzione di consumo avvenuta durante la campagna 1993/1994 il segnale di una precisa e duratura tendenza alla diminuzione del consumo in Italia.

80. Tali osservazioni evidenziano che il Consiglio e la Commissione hanno cercato di basare le loro previsioni su dati i più obiettivi possibili e che la loro previsione di consumo di 1 532 500 tonnellate per la campagna 1996/1997 non era arbitraria. Confrontata con la cifra di 1 465 000 tonnellate adottata per la produzione disponibile di questa stessa campagna, essa evidenzia una situazione di deficit che giustificava l'istituzione di un prezzo d'intervento derivato. Concludo quindi che, anche su tale punto, sono infondate le censure dell'Eridania, dirette a contestare la validità del regolamento n. 1580/96.

81. Siffatta validità non può peraltro essere rimessa in discussione in base agli effettivi risultati della campagna in oggetto, poiché la validità di un atto si valuta al momento della sua adozione.

10 — Sentenza 29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette Frères/Consiglio (Racc. pag. 3333, punto 25).

82. E' vero che i risultati definitivi della campagna 1996/1997 dimostrano che, in realtà, tale campagna non ha conosciuto un deficit di produzione, ma un'eccedenza di 33 525 tonnellate. Il Consiglio e la Commissione si sono sbagliati per quanto attiene al consumo, poiché questo è stato di 1 467 675 tonnellate e non di 1 532 500 tonnellate, come avevano previsto. Tuttavia — va sottolineato — la previsione di produzione che l'Eridania rimprovera al Consiglio di non avere adottato, vale a dire 1 568 000 tonnellate, si è rivelata del pari sbagliata, poiché essa sopravvalutava quest'ultima di 67 000 tonnellate. (La produzione è stata effettivamente soltanto di 1 501 000 tonnellate).

83. Ciò dimostra — e ciò è l'unico interesse che presentano tali cifre in relazione alla questione sottopostaci — che nella materia in esame è difficilissimo effettuare una previsione esatta. Sebbene la competente istituzione abbia applicato un metodo coerente, non è possibile rimproverarle di avere ecceduto il suo margine di discrezionalità.

84. Tuttavia, ritengo necessario integrare tale conclusione con un'osservazione a proposito di un'asserzione del Consiglio e della Commissione che mi sembra assai discutibile. Queste due istituzioni hanno infatti lasciato intendere che, essendo la Repubblica italiana tradizionalmente deficitaria, non sarebbe stato ragionevole, anche se i dati disponibili nel giugno 1996 non avevano lasciato prevedere un deficit, sopprimere il prezzo d'intervento derivato, poiché tale soppressione avrebbe perturbato il settore zucchero in Italia.

85. Non posso condividere un'interpretazione del regolamento base secondo la quale la previsione di un deficit per una determinata campagna non è indispensabile per prorogare l'applicazione in uno Stato membro, giustificata l'anno precedente, di prezzi d'intervento derivati. Il regolamento base, a torto o a ragione, ha previsto che il ricorso alla regionalizzazione va deciso anno per anno e ignora del tutto la nozione di zone strutturalmente deficitarie per le quali la scomparsa, del deficit in rapporto ad una determinata campagna dovrebbe rimanere priva di effetti. Se il Consiglio è oggi del parere che una gestione annuale, con gli sbalzi che essa può comportare, debba lasciare il posto ad una gestione pluriennale, ha la facoltà di modificare il regolamento base, ma non può, in alcun caso, interpretarlo in modo esattamente opposto ai principi che lo ispirano.

86. Giunto alla conclusione che, di per sé, il regolamento n. 1580/96 non è invalido per uno dei motivi addotti dall'Eridania, devo esaminare, come chiestoci dal giudice nazionale, se non sia invalido lo stesso regolamento base, in quanto prevede la regionalizzazione, il che, evidentemente, comporterebbe di riflesso l'invalidità del regolamento n. 1580/96 che ne costituisce applicazione alla Repubblica italiana per la campagna 1996/1997.

Quanto alla validità del regolamento base

87. Le critiche dell'Eridania riguardo al regolamento base sono di tre tipi:

— in primo luogo, questo regolamento sarebbe in contrasto col divieto di discriminazione tra produttori o consumatori in un'organizzazione comune dei mercati, stabilito dall'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato CE;

— in secondo luogo, esso frapporrebbe ostacoli alla libera circolazione dello zucchero all'interno della Comunità, in spregio degli artt. 30 e 34 del Trattato CE;

— in ultimo luogo, istituirebbe un aiuto ingiustificato ai produttori di barbabietole delle zone deficitarie.

88. In relazione al primo punto, l'Eridania fa valere che i produttori di zucchero delle regioni in cui si applica un prezzo d'intervento derivato subiscono una discriminazione, poiché devono pagare la materia prima, vale a dire le barbabietole, più cara degli altri produttori senza poter ottenere sul mercato prezzi superiori, esposti come sono alla concorrenza dei produttori delle zone eccedentarie.

89. Allo stesso modo, essi non possono partecipare fruttuosamente alle gare bandite per l'esportazione, in quanto, essendo la restituzione calcolata in base al prezzo d'intervento delle zone eccedentarie, non possono essere concorrenziali rispetto ai produttori di dette zone.

90. Il Consiglio e la Commissione negano l'esistenza di una discriminazione vietata dalla precitata disposizione del Trattato. Anzitutto, sostengono che, sul piano dei principi, il ricorso a prezzi d'intervento derivati nel caso in cui talune zone di produzione siano caratterizzate da deficit, mentre altre conoscono eccedenze, è stato riconosciuto legittimo rispetto alle norme del Trattato in varie sentenze, fra cui in particolare la sentenza 11 luglio 1974 [11].

91. Essi osservano inoltre che il prezzo d'intervento derivato è necessario per attirare verso le zone deficitarie le eccedenze di altre zone, nonostante le spese di trasporto, e che la fissazione del prezzo d'intervento derivato è sempre effettuata in modo che le eccedenze dirette verso le zone deficitarie servano effettivamente ad approvvigionare il mercato e non siano presentate all'intervento per fruire del prezzo d'intervento

11 — Causa 11/74, Union des minotiers de la Champagne (Racc. pag. 877).

derivato, per definizione maggiore che nelle zone eccedentarie.

92. Il Consiglio e la Commissione riconoscono che si dovrebbe tendere ad un prezzo unico, ma ritengono che le peculiarità del mercato dello zucchero, che giustificano, peraltro, il mantenimento in vigore del sistema delle quote [12], siano tali da impedire per ora il raggiungimento di questo risultato.

93. Sempre a loro avviso, non è esatto, o non è comunque stato provato, visto il deliberato intento dei produttori di zucchero di mantenere in materia la più grande opacità possibile, che i produttori italiani non possano svolgere la loro attività in condizioni così redditizie come i loro concorrenti delle zone eccedentarie.

94. Per quanto riguarda infine gli svantaggi che subirebbero i produttori delle zone deficitarie in materia di esportazione verso altri Stati membri o verso paesi terzi, il Consiglio e la Commissione fanno valere che non vi è nulla di anomalo nel fatto che i suddetti produttori siano indotti ad approvvigionare il proprio mercato, piuttosto che ad esportare e ad accentuare il deficit riguardo alla domanda sul loro mercato naturale, e che il carattere meno attraente per loro dell'importo della restituzione trova una contropartita a livello del contributo alla produzione.

12 — V., in particolare, sentenza Eridania e a., già citata.

95. Questi vari argomenti delle istituzioni, che possono collegarsi al principio, costante nella giurisprudenza della Corte, secondo il quale un trattamento diverso non può essere ritenuto discriminatorio quando si applica a situazioni diverse, purché non vi sia violazione del principio di proporzionalità, mi appaiono del tutto convincenti.

96. Lo stesso vale per gli argomenti che esse adducono per negare qualsiasi violazione degli artt. 30 e 34 del Trattato. E' evidente, come esse ammettono, che la regionalizzazione non è priva di effetti sulla circolazione dello zucchero all'interno della Comunità, ma è altrettanto evidente che, allorché tali effetti non risultano da misure nazionali bensì da misure comunitarie, essi devono essere ammessi, quando si tratta di conseguire un obiettivo assegnato dall'art. 39 del Trattato alla politica agricola comune, vale a dire la garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti.

97. I produttori di zucchero delle zone deficitarie non si vedono vietare l'esportazione in altri Stati membri; semplicemente, essi non sono incoraggiati ad esportare, dato che dovrebbero, a causa appunto del deficit di approvvigionamento del loro mercato nazionale, approvvigionare anzitutto il detto mercato, sul quale il prezzo d'intervento è stato fissato ai fini di tale obiettivo.

98. Per quanto riguarda la censura dell'Eridania concernente l'istituzione di un aiuto

a beneficio dei piantatori di barbabietole delle zone deficitarie, a carico esclusivo dei produttori di zucchero di queste stesse zone, mi è difficile, alla luce delle considerazioni più che concise che l'Eridania dedica a questa censura nelle sue osservazioni scritte, come essa possa resistere di fronte all'argomento oppostole dal Consiglio, vale a dire il rilievo che la maggiorazione del prezzo minimo di acquisto della barbabietola non è che la trasposizione, in un altro stadio della trafila produttiva nel settore dello zucchero, del prezzo d'intervento maggiorato di cui beneficia lo zucchero, prezzo che, come ho già ammesso in precedenza, non può essere considerato illegittimo alla luce degli obiettivi della politica agricola comune.

Conclusione

99. Avendo così passato in rassegna i vari argomenti dell'Eridania contro la validità del regolamento n. 1580/96 e contro la validità del regolamento base che, secondo il giudice nazionale, dovevano essere esaminati dalla Corte, giungo alla conclusione che si debba proporre a quest'ultima di risolvere le questioni pregiudiziali formulate dal Giudice di Pace di Genova come segue:

«L'esame delle questioni sollevate non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento (CE) del Consiglio 30 luglio 1996, n. 1580, che fissa, per la campagna di commercializzazione 1996/1997, i prezzi d'intervento derivati dello zucchero bianco, il prezzo d'intervento dello zucchero greggio, i prezzi minimi della barbabietola A e della barbabietola B, nonché l'importo del rimborso per la compensazione delle spese di magazzinaggio, e del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero».