Nelle cause riunite 103/77 e 145/77

aventi ad oggetto le domande di pronunzia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, nelle cause dinanzi ad essa pendenti fra

causa 103/77

ROYAL SCHOLTEN HONIG (HOLDINGS) LIMITED

e

INTERVENTION BOARD FOR AGRICULTURAL PRODUCE

causa 145/77

TUNNEL REFINERIES LIMITED

e

INTERVENTION BOARD FOR AGRICULTURAL PRODUCE

domande vertenti sulla validità del regolamento (CEE) del Consiglio 27 luglio 1976 n. 1862 (GU 1976, n. L 206, pag. 6), che modifica il regolamento (CEE) n. 2742/75, relativo alle restituzioni alla produzione nei settori dei cereali e del riso, del regolamento (CEE) del Consiglio 17 maggio 1977 n. 1111, che stabilisce disposizioni comuni per l'isoglucosio (GU 1977, n. L 134, pag. 4), e del regolamento (CEE) del Consiglio 17 maggio 1977 n. 1110 (GU 1977, n. L 134, pag. 1), che modifica il regolamento (CEE) n. 3330/74 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero,

LA CORTE

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; J. Mertens de Wilmars e Mackenzie Stuart, presidenti di Sezione; A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. Il prodotto di cui trattasi

Il glucosio ad alto tenore di fruttosio (isoglucosio) è un nuovo edulcorante naturale ottenuto dall'amido estratto da varie materie prime e prevalentemente dal granoturco. Tale prodotto, immesso per la prima volta sul mercato comunitario nel 1976, ha proprietà edulcoranti analoghe a quelle dello zucchero. Tuttavia, allo stato attuale delle conoscenze tecniche, l'isoglucosio non può essere cristallizzato. Di conseguenza, esso viene per ora impiegato al posto dello zucchero liquido — col quale si trova in concorrenza in tale settore — nella fabbricazione di prodotti alimentari quali bibite rinfrescanti, marmellate, biscotti, gelati e simili.

Le attrici nella causa principale sono imprese produttrici di amido che hanno investito somme ingenti nella produzione di isoglucosio.

2. La normativa comunitaria

A — La restituzione alla produzione

Nel preambolo del regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975 n. 2727, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU 1975, n. L 281, pag. 1) è dichiarato che «vista la particolare situazione del mercato degli amidi, delle fecole e del glucosio ottenuto con il procedimento detto "di idrolisi diretta" può rivelarsi necessario prevedere una restituzione alla produzione per far sì che i prodotti di base utilizzati da questa industria siano messi a disposizione ad un prezzo inferiore a quello che risulterebbe applicando il regime dei prelievi e dei prezzi comuni». Di conseguenza, lo stesso regolamento dispone, all'art. 11, quanto segue:

«1. Una restituzione alla produzione può essere accordata:

a) per il granoturco ed il frumento tenero utilizzati nella Comunità per la fabbricazione di amido;

b) per la fecola di patate;

c) per le semole e i semolini di granoturco utilizzati nella Comunità per la fabbricazione di glucosio mediante il metodo detto di "idrolisi diretta".

2. (. . .)

3. Il Consiglio, che delibera su proposta della Commissione a maggioranza qualificata, stabilisce le norme di applicazione del presente articolo e l'importo della restituzione alla produzione.»

In base a tale disposizione, il Consiglio, con regolamento (CEE) 29 ottobre 1975 n. 2742 (GU 1975, n. L 281, pag. 57), emanava le norme di attuazione del suddetto articolo e fissava le varie aliquote della restituzione alla produzione.

Con regolamento (CEE) 27 luglio 1976 n. 1862 (GU 1976, n. L 206, pag. 3), il Consiglio modificava il regolamento n. 2742/75, considerando che «tenuto conto della situazione che verrà a determinarsi dall'inizio della campagna di commercializzazione 1976/1977, in par-

ticolare in conseguenza dell'applicazione dei prezzi comuni per i cereali e per il riso fissati per tale campagna, è necessario aumentare gli importi delle restituzioni alla produzione; ... tuttavia, tenuto conto degli obiettivi del regime delle restituzioni alla produzione, è opportuno non prevedere detto aumento per i prodotti usati nella fabbricazione di glucosio ad alto tenore di fruttosio; ... il mezzo più adeguato per l'attuazione di tale misura consiste nel prevedere il recupero presso i fabbricanti in questione dell'importo dell'aumento delle restituzioni alla produzione, a seconda del prodotto utilizzato».

L'art. 1 del regolamento aumentava l'importo delle restituzioni.

L'art. 2 inseriva nel regolamento n. 2742/75 l'art. 5 bis il quale conservava, in relazione ai prodotti amilacei destinati alla fabbricazione di glucosio ad alto tenore di fruttosio, le aliquote di restituzione vigenti nella stagione precedente e disponeva la totale soppressione della restituzione alla produzione per gli stessi prodotti a partire dalla stagione 1977/1978.

A norma dell'art. 5 bis, n. 3, gli Stati membri avrebbero provveduto a recuperare, presso i fabbricanti di glucosio ad alto tenore di fruttosio, la differenza fra l'importo della restituzione alla produzione per l'amido impiegato nella fabbricazione di tale edulcorante e quello della restituzione alla produzione relativa all'amido utilizzato ad altri fini.

Con regolamento (CEE) 31 agosto 1976 n. 2158 (GU 1976, n. L 241, pag. 21), la Commissione stabiliva talune modalità di attuazione del regolamento n. 2742/75.

B — Il contributo sulla produzione

Il Consiglio decideva inoltre di adottare taluni provvedimenti concernenti l'isoglucosio; questi venivano emanati con il regolamento (CEE) n. 1111/77, che stabilisce disposizioni comuni per l'isoglucosio (GU 1977, n. L 134, pag. 4).

Nel preambolo di tale regolamento è dichiarato in particolare quanto segue:

«... l'isoglucosio è un prodotto direttamente sostitutivo dello zucchero liquido ottenuto dalla trasformazione della barbabietola o della canna da zucchero» (secondo considerando);

esso, in quanto «prodotto di sostituzione in concorrenza diretta con lo zucchero liquido il quale, come ogni zucchero di barbabietola o di canna, è soggetto a severe restrizioni di produzione, ... trae da questo fatto un vantaggio economico e, date le eccedenze di zucchero esistenti nella Comunità, rende perciò necessario esportare nei paesi terzi quantitativi di zucchero corrispondenti; ... occorre pertanto prevedere un adeguato regime di contributi gravanti sulla produzione di isoglucosio, per la copertura parziale degli oneri all'esportazione» (settimo considerando).

Il sistema di contributi gravanti sulla produzione di isoglucosio, contemplato dagli artt. 8 e 9 del regolamento, si applica ai periodi corrispondenti alle stagioni saccarifere 1977/78 e 1978/79.

A norma dell'art. 9, il suo importo è pari, per 100 chilogrammi di materia secca, a quello del contributo gravante sulla produzione di zucchero contemplato dall'art. 27 del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1974 n. 3330 — regolamento di base nel settore dello zucchero (GU 1974, n. L 359, pag. 1) — per lo stesso periodo d'applicazione di tale importo.

Tuttavia, per il periodo 1° luglio 1977 - 30 giugno 1978, il contributo sulla produzione di isoglucosio non può superare 5 unità di conto per ogni quintale di materia secca. Questo importo si applica quando il contributo sulla produzione di cui al suddetto art. 27 supera, nello stesso periodo, 5 unità di conto per 100 chilogrammi di zucchero bianco.

Lo stesso art. 9 dispone, al n. 3, che le modalità di attuazione delle disposizioni

concernenti il contributo sulla produzione sono stabilite secondo il procedimento del Comitato di gestione.

Il 30 giugno 1977 la Commissione emanava il regolamento (CEE) n. 1468/77, che stabilisce le modalità d'applicazione del contributo gravante sulla produzione di isoglucosio effettuata nel periodo 1° luglio 1977-30 giugno 1978 (GU 1977, n. L 162, pag. 7).

Il regolamento (CEE) del Consiglio 17 maggio 1977 n. 1110 (GU 1977, n. L 134, pag. 1) dispone, in particolare, l'esclusione dell'isoglucosio dalla sfera d'applicazione del regolamento (CEE) n. 3330/74.

3. Le cause principali

A — La causa 103/77

La società di diritto inglese *Royal Scholten Honig (Holdings) Ltd.*, affiliata della società olandese Koninklijke Scholten-Honig HV, promuoveva, dinanzi alla High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, un'azione contro l'Intervention Board for Agricultural Produce (ente inglese d'intervento). Essa chiedeva la declaratoria che il regolamento (CEE) n. 1862/76 — nella parte in cui inserisce nel regolamento (CEE) n. 2742/75 l'art. 5 bis —, il regolamento (CEE) n. 1111/77 e il regolamento (CEE) n. 1110/77 sono invalidi e che il governo del Regno Unito non può applicarli.

Con ordinanza 29 luglio 1977, il giudice adito sospendeva il procedimento e chiedeva alla Corte di giustizia, conformemente all'art. 177 del Trattato CEE, di pronunziarsi in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

«1. Se il regolamento (CEE) del Consiglio n. 1862/76 sia valido nella parte in cui integra il regolamento (CEE) del Consiglio n. 2742/75 con l'art. 5 bis.

2. Se il regolamento (CEE) del Consiglio n. 1111/77 sia valido.

3. Se il regolamento (CEE) del Consiglio n. 1110/77 sia valido.»

L'ordinanza di rinvio è stata registrata in cancelleria l'8 agosto 1977.

B — La causa 145/77

La società di diritto inglese *Tunnel Refineries Ltd.* conveniva il 7 ottobre 1977, dinanzi alla High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, l'Intervention Board for Agricultural Produce. Nelle sue conclusioni, essa chiedeva la declaratoria che il regolamento (CEE) n. 1111/77 è invalido e che il convenuto non può applicarlo.

Con ordinanza 8 novembre 1977, il giudice adito sospendeva il procedimento e chiedeva alla Corte di giustizia, in conformità all'art. 177 del Trattato CEE, di pronunziarsi in via pregiudiziale sulla questione del se il regolamento (CEE) n. 1111/77 sia «invalido per qualcuno — e, in caso affermativo, per quale — dei motivi» indicati nelle conclusioni dell'attrice ed esposti più avanti nel riassunto delle osservazioni presentate dalla stessa.

L'ordinanza di rinvio è pervenuta in cancelleria il 24 novembre 1977.

Con ordinanza 14 dicembre 1977, la Corte ha deciso di riunire le due cause ai fini del procedimento e della sentenza.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale dopo aver invitato il Consiglio e la Commissione a rispondere a taluni quesiti (esposti più avanti sub III).

II — Riassunto delle osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte

1. Causa 103/77

Osservazioni della Royal Scholten Honig Ltd.

Nell'introduzione delle sue osservazioni, la società Royal Scholten Honig Ltd., *attrice nella causa principale,* sostiene che i regolamenti del Consiglio nn. 1862/76, 1111/77 e 1110/77 sono stati emanati allo scopo di mortificare la produzione di isoglucosio e di impedire così che tale prodotto faccia concorrenza allo zucchero liquido. Essi, qualora fossero dichiarati validi e continuassero a trovare applicazione, avrebbero l'effetto di mettere fine alla produzione di isoglucosio nella Comunità e quindi (a) di privare quest'ultima dei vantaggi inerenti ad un'importante innovazione tecnica, (b) di rendere quasi inutili i cospicui investimenti effettuati negli scorsi anni, senza alcuna compensazione per gli interessati, e (c) di trascurare completamente gli interessi dei consumatori comunitari.

Secondo l'attrice, però, i regolamenti nn. 1111/77 e 1110/77 ed il regolamento n. 1862/76 — nella parte in cui inserisce nel regolamento n. 2742/75 l'art. 5 bis — non sono validi.

I fatti

L'attrice precisa che l'isoglucosio si ottiene dall'amido estratto dal granoturco, dal frumento, dalle patate o di altra origine; tuttavia, finora il prodotto base impiegato prevalentemente a tal fine è il granoturco. Essa descrive sommariamente le fasi principali della fabbricazione dell'isoglucosio, sottolineando il carattere rivoluzionario di tale procedimento.

Per quanto concerne le caratteristiche e l'impiego dell'isoglucosio, l'attrice sostiene che tale prodotto ha un potere edulcorante quasi identico a quello dello zucchero di canna o di barbabietola. Esso, dovendo essere trasportato ed impiegato allo stato liquido, fa concorrenza solo allo zucchero liquido, che rappresenta appena il 7 % dello zucchero complessivamente smerciato nella Comunità. D'altra parte, per vari motivi, l'isoglucosio sostituisce integralmente lo zucchero liquido solo per determinati impieghi e viene di regola mescolato con tale prodotto.

L'attrice enumera alcune caratteristiche dell'isoglucosio che lo rendono preferibile allo zucchero liquido soprattutto nella confezione di bibite analcoliche, conserve di frutta e di verdure, marmellate, prodotti di panetteria e dolciumi.

Quanto ai suoi interessi nella produzione d'isoglucosio, essa fa presente di essere un'affiliata della società olandese Koninklijke Scholten-Honig NV (in prosieguo: KSH) che, verso la fine del 1972, acquistò da una società americana diritti di proprietà industriale concernenti un procedimento di fabbricazione di isoglucosio mediante enzimi.

Una volta acquistati tali diritti, e tenuto conto delle cognizioni tecniche ottenute grazie alle proprie ricerche nonchè dei regolamenti comunitari allora in vigore, la KSH ritenne conveniente effettuare investimenti in impianti per la fabbricazione d'isoglucosio. L'attrice, dal canto suo, decise nel 1973 di costruire a Tilbury, nel Regno Unito, una grande fabbrica di amido e di produrre, impiegando tale amido, 85 000 tonnellate di isoglucosio l'anno. Nel maggio 1977 (cioè quando sono stati emanati i regolamenti del Consiglio nn. 1111/77 e 1110/77) gli investimenti effettuati a tal fine ammontavano a 53 000 000 di fiorini.

Nel caso in cui i suddetti regolamenti fossero dichiarati validi, l'attrice dovrebbe produrre isoglucosio con forti perdite, oppure rassegnarsi a considerare definitivamente perdute le somme investite.

Del resto, essa ha già subito notevoli perdite perchè ha sospeso la costruzione degli impianti di Tilbury a seguito dell'emanazione degli stessi regolamenti.

Le organizzazioni di mercato di cui trattasi e il contesto nel quale vanno considerati i regolamenti menzionati nelle questioni pregiudiziali

A — Cereali

Secondo l'attrice, dalla cronistoria delle restituzioni alla produzione di amido, esposta nella «Relazione sui prodotti amilacei nella Comunità e sulle restituzioni alla produzione di amido e di fecola» redatta dalla Commissione, risulta che la costruzione degli impianti di Tilbury è stata decisa tenendo conto del sistema di restituzioni vigente sin dal 1962 e che fino all'emanazione del regolamento n. 1862/76 non è mai stata fatta alcuna distinzione, quanto al versamento di dette restituzioni, a seconda dell'impiego dell'amido. Il suddetto regolamento ha posto i produttori di amido destinato alla fabbricazione di isoglucosio in una situazione sfavorevole rispetto alle imprese che producono amido destinato ad altri impieghi.

B — Zucchero

L'attrice descrive sommariamente il sistema di quote istituito dal regolamento del Consiglio n. 3330/74.

Essa sostiene che i regolamenti del Consiglio nn. 1111/77 e 1110/77 mirano ad imporre all'*intera* produzione di isoglucosio un onere pari all'importo del contributo gravante, a norma dell'art. 27 del regolamento n. 3330/74, sullo zucchero di quota B, senza concedere all'isoglucosio l'aiuto o i vantaggi inerenti al sistema delle quote.

Il regolamento n. 1862/76

A sostegno della tesi dell'invalidità del regolamento n. 1862/76 l'attrice deduce i seguenti argomenti:

1. Art. 190 del Trattato

Il regolamento di cui trattasi non è motivato, in spregio dell'art. 190 del Trattato. Nel suo preambolo, infatti, a parte il richiamo ai regolamenti nn. 2727/75 e 2742/75, è dichiarato semplicemente che è opportuno non aumentare, per la stagione 1976/77, la restituzione alla produzione per i prodotti destinati alla fabbricazione di isoglucosio «tenuto conto degli obiettivi del regime delle restituzioni alla produzione». Questa laconica frase non costituisce certo una motivazione sufficiente. Nessun motivo è poi addotto per quanto concerne la totale soppressione della restituzione a partire dalla stagione 1977/78.

2. Art. 11, n. 3, del regolamento n. 2727/75

L'attrice sottolinea il carattere subordinato del regolamento n. 1862/76, emanato dal Consiglio in forza del potere conferitogli dall'art. 11, n. 3, del regolamento n. 2727/75, adottato, quest'ultimo, direttamente sulla base dell'art. 43, n. 2, del Trattato, sentito il parere del Parlamento europeo. A suo avviso, il Consiglio, stando ai termini del mandato conferitogli dall'art. 11, non ha il potere di fare distinzioni fra le merci alla cui fabbricazione i prodotti contemplati da detta norma, al n. 1, sub a), b) e c), possono essere destinati.

Esso, comunque, ammesso e non concesso che in determinati casi possa farlo, ha commesso uno sviamento di potere se, nell'emanare il regolamento n. 1862/76, ha tenuto conto di considerazioni estranee all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali: le considerazioni relative alla concorrenza fra l'isoglucosio e lo zucchero liquido esulano infatti dall'ambito del mandato conferitogli dall'art. 11, n. 3, del regolamento n. 2727/75.

3. Art. 40, n. 3, del Trattato

Il regolamento n. 1862/76 viola l'art. 40, n. 3, del Trattato, a norma del quale l'organizzazione comune dei mercati agricoli «deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità». Il suddetto regolamento crea, in sostanza, una discriminazione fra i produttori di amido in quanto i fabbricanti di amido destinato alla produzione d'isoglucosio sono posti in una situazione diversa da quella delle imprese che producono amido impiegato per altri fini.

I regolamenti nn. 1111/77 e 1110/77

Tali regolamenti sono invalidi per i motivi specificati in appresso.

L'attrice osserva, in via preliminare, che il regolamento n. 1111/77 è fondato sul presupposto che la protezione dei produttori d'isoglucosio e la tutela dei loro interessi esigano l'adozione di «misure comuni». A tal fine, esso istituisce, per tale prodotto, un'organizzazione comune, implicante un sistema di licenze d'esportazione e d'importazione (art. 2), di prelievi all'importazione (art. 3), di restituzioni all'esportazione (art. 4), il potere di vietare il ricorso al regime del traffico di perfezionamento attivo (art. 5) e quello di emanare provvedimenti adeguati per quanto concerne gli scambi con i paesi terzi, nell'ipotesi in cui il mercato comunitario dell'isoglucosio rischiasse di subire gravi perturbazioni (art. 7). Orbene, tali disposizioni non rispondono affatto ad esigenze reali: i produttori comunitari d'isoglucosio non hanno, nè mai hanno avuto, bisogno di essere protetti contro i produttori di paesi terzi, e non vi è, nè vi è mai stata, necessità di stabilizzare il mercato comunitario di tale prodotto.

L'unica disposizione che trovi pratica attuazione è l'art. 9 il quale contempla la riscossione del contributo sulla produzione dell'isoglucosio.

I motivi d'invalidità dedotti dall'attrice nella causa principale

1. *Le disposizioni comuni concernenti l'isoglucosio costituiscono un'illecita discriminazione nei confronti di tale prodotto, contrastante con l'art. 40, n. 3, del Trattato.*

Secondo l'attrice, il contributo sulla produzione istituito dal regolamento n. 1111/77 ha, per quanto concerne l'isoglucosio, un carattere discriminatorio altrettanto illegittimo di quello che avrebbe se fosse contemplato direttamente dal regolamento di base «zucchero» n. 3330/74. I produttori d'isoglucosio si trovano manifestamente in concorrenza con i produttori di zucchero liquido, e la sola disposizione del regolamento n. 1111/77 che abbia effetti pratici, cioè quella relativa a detto contributo, crea una palese discriminazione a danno dei primi e a vantaggio dei secondi. Infatti, i fabbricanti d'isoglucosio devono pagare il contributo sull'intera produzione, senza fruire nè di una quota A, esente da contributo, nè di un sistema d'intervento, vantaggi garantiti per contro ai produttori di zucchero liquido.

2. *Le disposizioni comuni per l'isoglucosio non perseguono nè realizzano gli obiettivi di cui all'art. 39 del Trattato.*

L'attrice ammette che gli obiettivi indicati dall'art. 39 non possono essere sempre realizzati simultaneamente e che il Consiglio deve poter conciliare fra loro i vari interessi in gioco. Essa sostiene però che, nel caso in cui l'emanazione di un provvedimento nell'ambito di un'organizzazione comune istituita in base all'art. 40 abbia l'effetto — contrariamente alla finalità, enunciata dall'art. 39, n. 1, lett. a), di incrementare la produttività dell'agricoltura sviluppando il progresso tecnico — di ostacolare il progresso tecnico, è necessario che venga dimostrato inequivocabilmente che si persegue un altro obiettivo e che questo non può essere raggiunto se non mediante il suddetto provvedimento.

Ora, tale esigenza non è soddisfatta nel caso di specie. Difatti, è lecito affermare che l'imposizione del contributo di cui trattasi produce effetti contrari agli obiettivi enunciati dall'art. 39, n. 1, lett. c), d) ed e), in quanto la produzione d'isoglucosio, qualora potesse venir effettuata, rafforzerebbe la stabilità del mercato interessato, garantirebbe la sicurezza degli approvvigionamenti e consentirebbe di praticare equi prezzi al consumo, giacchè ovvierebbe ad eventuali gravi insufficienze della produzione comunitaria o mondiale di zuc-

chero. Per quanto concerne gli altri obiettivi della politica agricola comune, dal preambolo del regolamento n. 1111/77 non risulta che questo sia inteso ad elevare o salvaguardare il tenore di vita dei lavoratori occupati nell'agricoltura.

3. Le disposizioni comuni per l'isoglucosio violano il principio di proporzionalità

Secondo l'attrice, il primo obiettivo effettivamente e dichiaratamente perseguito dal regolamento n. 1111/77 è quello indicato nel settimo punto del preambolo. A tale proposito va osservato quanto segue:

1) Le «severe restrizioni di produzione» cui è assoggettato lo zucchero di barbabietola o di canna sono imposte da regolamenti comunitari. Nulla impedisce di modificare questi ultimi se impongono restrizioni eccessivamente gravi rispetto a prodotti concorrenti.

2) Si hanno «oneri all'esportazione» solamente qualora venga esportato zucchero A o B, giacchè è solo in tal caso che dev'essere versata una restituzione all'esportazione. È ingiustificato accollare all'isoglucosio gli oneri relativi all'esportazione di zucchero A o B se questo viene esportato perchè inferiore, dal punto di vista tecnico, all'isoglucosio. In tal modo, il vantaggio attribuito ai produttori di zucchero va a scapito dei consumatori. Del pari, le restrizioni imposte dalla Comunità stessa ai produttori di zucchero non possono giustificare, di per sè, l'imposizione, sulla produzione d'isoglucosio, di un contributo che ha l'effetto di privare i consumatori di un prodotto che per le sue caratteristiche risulta preferibile, in determinati settori, allo zucchero liquido.

3) Se attualmente nella Comunità esistono eccedenze di zucchero in quanto l'isoglucosio ha conquistato una parte del mercato di tale prodotto, non è giusto far sopportare integralmente dall'isoglucosio gli oneri inerenti all'esportazione di tali eccedenze.

4) Comunque, il contributo di cui si discute costringerà i produttori interessati a cessare la fabbricazione d'isoglucosio col risultato che l'esportazione delle eccedenze di zucchero non potrà più essere finanziata col suo gettito.

5) Infine, l'obiettivo — dichiaratamente perseguito — della copertura parziale degli oneri all'esportazione potrebbe essere raggiunto solo se il contributo sulla produzione d'isoglucosio costituisse una «risorsa propria» ai sensi dell'art. 2 della decisione del Consiglio 21 aprile 1970 (GU 1970, n. L 94, pag. 19)

In base alla lettera di tale articolo, però, ciò *va escluso* e il Consiglio non può «assimilare» detto contributo ad altri «diritti» che costituiscono «risorse proprie» ai sensi della stessa norma.

Nella fattispecie è stato palesemente violato il principio di proporzionalità in quanto: (a) risulta che gli obiettivi dichiaratamente perseguiti non saranno raggiunti; (b) per proteggere dalla concorrenza un ristretto settore di un determinato mercato si mette fine, nella Comunità, alla fabbricazione — e si privano così i consumatori comunitari — di un prodotto tecnicamente avanzato che, nel settore interessato, risulta preferibile allo zucchero; (c) per la medesima ragione, l'onere finanziario viene integralmente posto a carico non già dell'intera Comunità, bensì delle imprese che fabbricano un solo prodotto e, per di più, hanno investito, o stanno investendo, ingenti capitali nella fabbricazione di questo nuovo prodotto nella Comunità; (d) le somme investite andranno perdute senza che agli interessati venga concessa alcuna compensazione.

4. Le disposizioni comuni per l'isoglucosio, eccezion fatta per l'art. 9 che istituisce il contributo sulla produzione, non hanno alcuna efficacia pratica e il Consiglio ha commesso uno sviamento di potere

Le suddette disposizioni, sia che costituiscano un espediente per imporre un tributo sull'isoglucosio, sia che riposino su un'erronea visione della realtà, sono invalide in quanto il Consiglio e/o la Commissione hanno esercitato in modo non corretto i poteri loro conferiti dall'art. 40, nn. 2 e 3, del Trattato. Esse autorizzano in primo luogo l'istituzione di un'organizzazione comune e solo in via subordinata ed implicitamente l'imposizione di un tributo nell'ambito di tale organizzazione. La riscossione di tributi non è consentita in assenza dell'organizzazione comune e questo è proprio il caso della fattispecie.

5. La normativa concernente l'isoglucosio viola taluni principi superiori di diritto in quanto non contiene:

1) disposizioni che esentino dal contributo le capacità produttive esistenti o in via di creazione e/o

2) una minuziosa disciplina transitoria intesa ad evitare qualsiasi danno per le capacità produttive esistenti o in via di creazione e/o

e) disposizioni che contemplino misure di compensazione.

Qualora i regolamenti nn. 1111/77 e 1110/77 fossero dichiarati validi, l'attrice dovrebbe considerare definitivamente perdute le somme investite negli impianti per la fabbricazione d'isoglucosio già costruiti o in via di costruzione, oppure produrre isoglucosio in perdita.

A suo parere, la mancanza di disposizioni che stabiliscano deroghe a favore delle capacità produttive esistenti o in progetto, oppure di una disciplina mirante ad evitare danni alle stesse, o, comunque, di misure di compensazione, costituisce violazione di principi superiori di diritto: di conseguenza i regolamenti nn. 1111/77 e 1110/77 sono illegittimi.

6. Le disposizioni comuni per l'isoglucosio sono invalide per inosservanza dell'art. 190 del Trattato

Nel preambolo del regolamento n. 1111/77 si fa riferimento al «parere del Parlamento europeo» pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. C 93 del 18 aprile 1977.

Orbene, il Parlamento europeo, dichiarando, al n. 26 di tale parere, di ritenere che l'isoglucosio dovesse essere assoggettato alle *stesse norme* che disciplinano l'organizzazione di mercato nel settore dello zucchero, ha voluto esattamente dire questo, e non già che l'applicazione di tali norme all'isoglucosio dovesse ridursi all'imposizione del contributo sulla produzione, senza i vantaggi correlativi.

A norma dell'art. 190 del Trattato, il legislatore comunitario era obbligato a specificare i motivi per i quali ha ritenuto che l'applicazione delle norme suddette all'isoglucosio non consentisse di raggiungere gli obiettivi indicati dal Trattato. Esso ha omesso di farlo e, di conseguenza, il regolamento n. 1111/77 è invalido.

7. L'isoglucosio non è un prodotto agricolo

Secondo la definizione di cui all'art. 38 del Trattato, sono prodotti agricoli «i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti».

Ora, l'isoglucosio non costituisce un «prodotto di prima trasformazione» e quindi non rientra fra i prodotti agricoli. Il Trattato non conferisce al Consiglio il potere di adottare regolamenti che trattino l'isoglucosio alla stregua di tali prodotti.

Conclusioni

Per i motivi sopra esposti, l'attrice conclude che la Corte dovrebbe:

1) dichiarare che il regolamento del Consiglio n. 1862/76 è invalido nella parte in cui integra il regolamento del Consiglio n. 2742/75 con l'art. 5 bis;

2) dichiarare che i regolamenti nn. 1111/77 e 1110/77 sono invalidi.

Osservazioni presentate dal Consiglio

Considerazioni preliminari

Il Consiglio, dopo aver ricordato che l'isoglucosio è apparso sul mercato comunitario solo di recente, fornisce alcuni dati statistici relativi a tale prodotto.

La capacità produttiva annua (espressa in equivalente di zucchero bianco) è stata valutata, alla fine del 1976, a 150 000 tonnellate e, alla fine del 1977, a 400 000 tonnellate. Nel 1976 sono state effettivamente prodotte 70 000 tonnellate d'isoglucosio, ottenute per l'85 % dal granoturco e per il 15 % dal grano. Queste 70 000 tonnellate rappresentano meno dell'1 % del consumo comunitario annuo di zucchero, ma tale percentuale potrebbe aumentare rapidamente e raggiungere il 3 o il 4 % nel periodo fine 1977-inizio 1978.

Questi dati sono considerati da taluni — e in particolare dai bieticultori — incompleti o addirittura inesatti.

Tuttavia, deve lamentarsi la mancanza di dati esatti e completi soprattutto per quanto concerne i prezzi.

Quanto ai costi di produzione, quelli relativi all'isoglucosio sarebbero dal 10 al 15 % inferiori a quelli dello zucchero, tenuto conto delle restrizioni cui è soggetto quest'ultimo prodotto. Certuni ritengono che tale divario sia ancora più grande, soprattutto perchè, dal lato tecnico, l'isoglucosio risulta più adatto a determinati impieghi. Si sostiene inoltre che sul prezzo dell'isoglucosio incidono fra l'altro (forse nella misura del 10 %) spese specifiche inerenti alla sua conservazione, che richiede cure particolari. A parte la scarsa precisione di tali dati, appare probabile che l'aumento della produzione ridurrà, anche in maniera considerevole, il costo dell'isoglucosio.

Altrettanto insufficienti — diversamente che per lo zucchero — sono i dati relativi al prezzo di vendita o di mercato: a parte il fatto che bisognerebbe stabilire se esista un vero e proprio mercato dell'isoglucosio, non si sa con esattezza come si formi il prezzo di tale prodotto. Circa quest'ultimo punto, il Consiglio si richiama alla teoria c.d. del «prezzo-utilità» o «prezzo-sostituzione», secondo cui il prezzo di vendita di un prodotto poco diffuso si orienta su quello del prodotto più diffuso che può essere sostituito dal primo. In altre parole, poichè la produzione d'isoglucosio rappresenta la centesima parte di quella dello zucchero e siccome il primo prodotto può sostituirsi al secondo, il prezzo di vendita dell'isoglucosio sul mercato comunitario dovrebbe, indipendentemente dal costo di produzione, orientarsi sul prezzo di vendita dello zucchero sullo stesso mercato.

Il Consiglio descrive poi sommariamente la normativa concernente l'isoglucosio.

In particolare, esso osserva che il regolamento n. 1111/77 crea una vera e propria «mini-organizzazione» di mercato, che però non è interamente autonoma, ma piuttosto complementare rispetto all'organizzazione del mercato dello zucchero del quale l'isoglucosio è «direttamente sostitutivo». Il Consiglio sottolinea che il sistema dei contributi sulla produzione ha carattere temporaneo e che in proposito esiste una disciplina transitoria.

Passando quindi ad esaminare i mezzi esposti nelle conclusioni formulate dall'attrice nell'ambito della causa principale, il Consiglio osserva in particolare quanto segue:

I. La validità del regolamento n. 1862/76

1. Discriminazione, ai sensi dell'art. 40, n. 3, del Trattato, fra produttori comunitari

Non risulta che vi sia possibilità di concorrenza fra i prodotti amilacei che fruiscono della restituzione e l'isoglucosio. Inoltre, è lecito dubitare che sussista discriminazione ai sensi dell'art. 40 in una fase precedente la fabbricazione vera e propria dell'isoglucosio; comunque, anche se così fosse, non sarebbero i fabbricanti d'isoglucosio ad essere discriminati, bensì i loro fornitori.

2. Motivazione insufficiente

Il Consiglio ritiene di aver precisato chiaramente, nel preambolo del regolamento n. 1862/76, che il mantenimento della restituzione a favore dell'isoglucosio era inopportuno, tenuto conto degli obiettivi del sistema delle restituzioni indicati nel preambolo del regolamento n. 2742/75. Si tratta di una *motivazione* mediante rinvio che non risulta essere vietata dall'art. 190 del Trattato ed è conforme ai criteri stabiliti dalla Corte nella sentenza 13 marzo 1968 (causa 5/67, *Beus;* Racc. 1968, pag. 113 e, in ispecie, pagg. 129 e 130).

II. Validità dei regolamenti nn. 1110/77 e 1111/77

1. Violazione dell'art. 38, n. 1, del Trattato — l'isoglucosio non è un «prodotto agricolo»

I due tipi d'isoglucosio menzionati dal regolamento n. 1111/77 sono stati inclusi nell'allegato II del Trattato con regolamento 18 dicembre 1959 n. 7 bis (GU del 30 gennaio 1961).

Richiamandosi alla sentenza della Corte 19 maggio 1974 (causa 185/73, *Hauptzollamt Bielefeld/König;* Racc. 1974, pag. 607), il Consiglio assume che l'isoglucosio rientra fra i «prodotti di prima trasformazione» ai sensi dell'art. 38, n. 1, giacchè tale nozione implica l'interdipendenza economica diretta fra i prodotti di base e quelli che risultano dal processo di trasformazione, indipendentemente dal numero di operazioni di cui questo consta.

2. Discriminazione fra produttori contrastante con l'art. 40, n. 3, del Trattato — violazione del principio di proporzionalità

Il Consiglio si sofferma particolarmente sull'argomento dell'attrice secondo cui l'assoggettamento dell'isoglucosio ad un contributo pari a quello gravante sullo zucchero B costituisce una misura discriminatoria, giacchè accolla al suddetto prodotto taluni oneri relativi allo zucchero senza concedergli i vantaggi corrispondenti e, per di più, tali oneri sono eccessivamente gravosi in spregio del principio di proporzionalità.

Il Consiglio si chiede se i produttori d'isoglucosio non mirino in realtà ad ottenere le stesse garanzie in materia di prezzi di cui fruiscono i produttori di zucchero.

A tal proposito, esso precisa che a questi ultimi è attribuita una quota massima composta della quota A, per la quale essi ricevono integralmente il prezzo d'intervento, e della quota B — pari all'incirca ad un terzo della quota A (35 %) — per la quale ricevono il prezzo d'intervento diminuito dell'importo del contributo. In altre parole, i produttori di zucchero fruiscono del prezzo d'intervento diminuito di una somma pari ad un *quarto* del contributo (e precisamente $\frac{135-100}{135}$, cioè 26 %), mentre i produttori d'isoglucosio pagano *integralmente* il contributo (anche se nella stagione 1977/78 esso era ridotto della metà) sull'intera produzione: è in tale differenza di trattamento che risiede assertivamente la discriminazione.

Resta da stabilire se i due regimi debbano davvero essere assolutamente identici. L'attrice non fornisce la minima ri-

sposta a tre interrogativi che si pongono in proposito, e cioè:

— se il fatto che due prodotti siano fra loro in concorrenza per un determinato impiego basti a giustificare l'applicazione, nei loro confronti, di regimi assolutamente identici;

— se sia già adesso possibile determinare in via permanente il rapporto fra i due regimi, considerato che la produzione d'isoglucosio può aumentare del 500 % nel prossimo futuro e che ciò modificherà radicalmente i dati del problema;

— se l'eventuale parità di regime possa garantire ricavi uguali.

Per contro, si potrebbe sostenere che, siccome la produzione d'isoglucosio costituisce un supplemento di quella dello zucchero, è del tutto logico che essa sia soggetta alle limitazioni imposte a quella parte della produzione di zucchero (zucchero B) che eccede la quota ritenuta necessaria per garantire il normale approvvigionamento della Comunità (zucchero A), la quale fruisce, per questo motivo, di tutte le garanzie comunitarie (si vede il settimo punto del preambolo del regolamento n. 1111/77).

L'art. 39 del Trattato dispone che la politica agricola comune persegue, fra l'altro, l'obiettivo di «stabilizzare i mercati». Appare pertanto perfettamente conforme agli obiettivi della politica agricola comune equiparare la produzione d'isoglucosio alla produzione di zucchero supplementare e farle sopportare un adeguato contributo finanziario alle spese relative all'esportazione delle eccedenze comunitarie di zucchero.

Il Consiglio si chiede poi se il regime vigente sia davvero così svantaggioso per l'isoglucosio come sostiene l'attrice e sottolinea che tale prodotto fruisce indirettamente, specie per quanto concerne il prezzo, dei vantaggi dell'organizzazione del mercato dello zucchero.

Quanto al ragionamento dell'attrice secondo cui non si è provveduto a garantire l'equilibrio fra zucchero e isoglucosio, contrariamente a quanto raccomandato dal Parlamento europeo nella risoluzione del 23 marzo 1977 (GU n. C 93 del 18 aprile 1977, pag. 14), il Consiglio osserva che il Parlamento ha auspicato (n. 26 della risoluzione) l'assoggettamento dell'isoglucosio alle norme che disciplinano l'organizzazione del mercato dello zucchero, ma non ha precisato che tale equilibrio dovesse essere realizzato attraverso l'applicazione all'isoglucosio del regime delle quote vigente per lo zucchero.

In conclusione, il Consiglio esclude che fra il mercato dello zucchero e quello dell'isoglucosio sussista uno squilibrio implicante, a detrimento di quest'ultimo, una discriminazione o addirittura limitazioni più gravi e sproporzionate rispetto a quanto necessario.

3. Violazione del principio della certezza del diritto per brusco cambiamento di politica («sudden reversal of policy without notice», n. 19 dell'atto di citazione) e mancata emanazione di una disciplina transitoria

Secondo il Consiglio, l'emanazione dei regolamenti nn. 1111/77 e 1110/77 è stata annunciata con tale anticipo che l'attrice non può aver subito perdite nell'adempimento dei contratti già stipulati.

Quanto alla censura relativa al brusco cambiamento di politica intervenuto quando l'attrice aveva già effettuato investimenti per 53 milioni di fiorini nella costruzione degli impianti di Tilbury, si tratta di stabilire se sussista il diritto al mantenimento di una determinata disciplina (o meglio all'assenza di una disciplina). Invero, la Comunità non si è mai impegnata nè a continuare ad applicare all'isoglucosio il regime delle restituzioni alla produzione di sostanze amilacee nè a non assoggettare detto prodotto ad un'organizzazione di mercato. D'altra parte, la Corte, pronunziandosi in materia di diritti quesiti e di provvedimenti transitori, non ha mai ricono-

sciuto l'esistenza di diritti quesiti al mantenimento in vigore di una normativa: si veda, in particolare, la sentenza 4 luglio 1973 (causa 1/73, *Westzucker;* Racc. 1973, pag. 723).

4. Violazione dell'obbligo di consultare il Parlamento all'atto dell'adozione dei regolamenti nn. 1111/77 e 1110/77

Il Consiglio si limita a ricordare di non essere vincolato dai pareri del Parlamento.

5. Violazione di forme sostanziali

Il Consiglio precisa di aver adempiuto tutti gli obblighi formali di consultazione: per quanto concerne i regolamenti nn. 1110/77 e 1111/77, esso ha sentito il Parlamento e il Comitato economico e sociale; quanto al regolamento n. 1862/76 — regolamento «della seconda generazione» — le norme che ne costituiscono il fondamento giuridico non stabiliscono alcun obbligo di consultazione.

A conclusione delle sue osservazioni, il Consiglio sostiene che nessuno degli argomenti dedotti dall'attrice dimostra l'invalidità dei regolamenti nn. 1862/76, 1110/77 e 1111/77.

Osservazioni presentate dalla Commissione

I. Applicazione del diritto comunitario

1. L'isoglucosio

Per quanto concerne, in dettaglio, le caratteristiche e gli impieghi dell'isoglucosio, la *Commissione* rinvia ad un articolo pubblicato nella rivista «Food Technology» del novembre 1975, intitolato «Isomerized Corn Syrups in Food Products» (allegato I alle sue osservazioni). A suo avviso, l'isoglucosio si distingue in sostanza dallo zucchero solo per il fatto di non potere, allo stato attuale delle conoscenze tecniche, essere cristallizzato e di dover essere conservato, in magazzino e durante il trasporto, ad una temperatura compresa fra 28 e 30° C.

Secondo le informazioni di cui la Commissione disponeva nel 1976 — quando sono stati esaminati per la prima volta gli effetti dell'isoglucosio sul mercato comunitario dello zucchero — la capacità di produzione d'isoglucosio nella Comunità sarebbe stata di 145 000 tonnellate alla fine del 1976 e di 375 000 tonnellate nel 1978, e si sarebbe ulteriormente accresciuta nel periodo 1977-1982 (si veda la risposta all'interrogazione scritta n. 330/76 dell'on. Martens; GU n. C 305 del 27. 12. 1976, pag. 5). Era stato inoltre calcolato che fra la metà del 1976 e la metà del 1977 sarebbero state effettivamente prodotte da 75 000 a 85 000 tonnellate d'isoglucosio (sostanza secca), pari al 2-3 % della produzione complessiva di amido nella Comunità. Per la stagione 1976/77, tale produzione avrebbe comportato il consumo di 135 000 tonnellate di granoturco, su un raccolto complessivo, nella Comunità, di 15 milioni di tonnellate, e di 30 000 tonnellate di grano, su un raccolto complessivo di 35 milioni di tonnellate.

I fabbricanti d'isoglucosio — che producono anche glucosio — l'hanno lanciato sul mercato come una sorta di zucchero liquido, prodotto col quale esso è in concorrenza diretta. La produzione comunitaria di zucchero liquido è attualmente pari a circa 700 000 tonnellate (vedasi la risposta all'interrogazione scritta n. 803/76 dell'on. Martens; GU n. C 84 del 4. 4. 1977, pag. 12) quantitativo che rappresentava nella stagione 1977/78 l'8 % del consumo totale di zucchero nella Comunità. Va tuttavia ricordato che il consumo di zucchero liquido tende ad aumentare, mentre quello di zucchero diminuisce. Dieci anni fa, lo zucchero liquido prodotto nella Comunità rappresentava solo il 3 % dell'intero mercato comunitario dello zucchero. Si ritiene pertanto che, a lunga scadenza, l'isoglucosio potrebbe conquistare fino al 30 % di detto mercato.

2. Le restituzioni alla produzione

La Commissione rinvia alla sua «Relazione sui prodotti amilacei nella Comunità e sulle restituzioni alla produzione di amido e di fecola» (COM (77) 363 finale del 27 luglio 1977 — allegato II alle sue osservazioni), nella quale è descritto in generale il sistema delle restituzioni alla produzione nel settore dell'amido e sono enumerate le proposte della Commissione e del Consiglio circa la politica da applicare in futuro in tale settore. Gli obiettivi di detto sistema sono specificati, fra l'altro, nel primo punto del preambolo del regolamento del Consiglio n. 2742/75, il quale recita:

«... data la particolare situazione del mercato degli amidi e delle fecole e data in particolare la necessità per l'industria di questo settore di mantenere prezzi competitivi rispetto ai prezzi dei prodotti di sostituzione, i regolamenti (CEE) n. 2727/75 e n. 359/67/CEE hanno previsto la concessione di una restituzione alla produzione, affinchè detta industria possa ottenere i prodotti di base che le occorrono ad un prezzo inferiore a quello che risulterebbe applicando le norme dell'organizzazione comune dei mercati dei prodotti in questione.»

3. Il regolamento n. 1862/76

La Commissione descrive brevemente la genesi del regolamento e in particolare dell'art. 2 di questo.

Nella motivazione di tale articolo — quale risulta dal preambolo del regolamento — è dichiarato che, «tenuto conto degli obiettivi del regime delle restituzioni alla produzione», l'aumento generale di queste deciso dal Consiglio (14 UC la tonnellata per il granoturco) non avrebbe riguardato i prodotti impiegati per la fabbricazione dell'isoglucosio. La Commissione, infatti, aveva espresso il parere — al quale il Consiglio si era conformato — che fra gli obiettivi suddetti non figurasse il versamento di sovvenzioni a favore di un prodotto che non era stato preso in considerazione nel 1962, all'atto dell'istituzione del sistema comunitario di restituzioni alla produzione, e che si trovava in concorrenza diretta con un altro prodotto agricolo, lo zucchero, rientrante in un'organizzazione comune di mercato.

4. L'organizzazione comune del mercato dello zucchero

La Commissione descrive innanzitutto le principali caratteristiche del sistema delle quote e del contributo sulla produzione nel contesto generale dell'organizzazione di mercato.

Essa espone poi, in particolare, la situazione attuale del mercato comunitario, che risale al 1976 e si ritiene possa ancora perdurare nel prossimo futuro. È una situazione nettamente eccedentaria, nonostante il sistema delle quote. Il consumo globale di zucchero, pari, nella stagione 1973/74, a 10,5 milioni di tonnellate, è sceso nella stagione 1976/77 a 9,09 milioni di tonnellate, quantitativo inferiore alla quota base di 9,136 milioni di tonnellate fissata dal regolamento n. 3330/74. Inoltre, nel 1976 la Comunità ha continuato ad adempiere, nell'ambito della Convenzione di Lomé, l'obbligo d'importare 1,4 milioni di tonnellate di zucchero a prezzi garantiti. Di conseguenza nella stagione 1976/77 si è avuta un'eccedenza di 1,7 milioni di tonnellate, nonostante la resa per ettaro sia stata poco elevata a causa della siccità. Secondo la Commissione, nella stagione 1977/78 si potrebbe avere nella Comunità una produzione totale di 10,7 milioni di tonnellate di zucchero e quindi — valutando in 1,4 milioni di tonnellate il quantitativo da importare in via preferenziale in base alla suddetta Convenzione e tenuto conto di un consumo previsto di 9,4 milioni di tonnellate — un'eccedenza totale esportabile di 2,6 milioni di tonnellate. Al fine di consentire l'esportazione di tale quantitativo in un periodo caratterizzato dall'aumento della produzione mondiale di zucchero e dal calo dei prezzi, la Comunità dovrà

versare, a giudizio della Commissione, restituzioni pari a 240 UC la tonnellata.

5. Il regolamento n. 1110/77

La decisione (che ha trovato espressione nel regolamento n. 1111/77) di classificare l'isoglucosio sotto la voce 17.02 D (altri zuccheri e sciroppi) della Tariffa doganale comune e di emanare per esso disposizioni specifiche ha portato, come necessaria conseguenza, alla sua esclusione dall'organizzazione comune del mercato dello zucchero. L'art. 1 del regolamento n. 1110/77 ha opportunamente modificato, a tal fine, l'art. 1 del regolamento di base «zucchero» n. 3330/74.

6. Il regolamento n. 1111/77

La Commissione descrive la genesi del regolamento e ne analizza il contenuto.

Allo scopo di risolvere i problemi originati dall'apparizione sul mercato di un nuovo prodotto — l'isoglucosio — diretto concorrente dello zucchero liquido, si tenne il 4 ottobre 1976, su iniziativa della Commissione, una riunione nel corso della quale tutte le parti interessate poterono esprimere i rispettivi punti di vista. Dal documento VI/-2482/76 (allegato III delle osservazioni della Commissione) risulta che i produttori di zucchero chiedevano che il regime vigente per tale prodotto fosse applicato anche all'isoglucosio, mentre i produttori di amido e i fabbricanti di prodotti da questo derivati preferivano che la normativa vigente restasse immutata.

Il 13 febbraio 1977 la Commissione trasmise al Consiglio, unitamente alle proposte annuali in materia di prezzi, una proposta concernente l'isoglucosio. Essa suggeriva, in sostanza, l'istituzione di un regime del tutto nuovo ed autonomo per tale prodotto, implicante in primo luogo l'imposizione di un contributo sulla produzione dello stesso importo di quello gravante sullo zucchero di quota B. A suo avviso, detto contributo era giustificato dai seguenti motivi:

a) L'isoglucosio traeva vantaggio dalla disciplina del prezzo dello zucchero che, in conseguenza dell'applicazione del sistema delle quote, superava il livello d'equilibrio sul quale si sarebbe assestato in assenza delle misure comunitarie. Secondo la Commissione, tale vantaggio poteva valutarsi al 15 % del prezzo comunitario dello zucchero.

b) Conseguenza diretta del soppiantamento dello zucchero liquido da parte dell'isoglucosio sarebbe stata l'aumento delle esportazioni di zucchero, il che avrebbe comportato un ulteriore onere per il bilancio comunitario in ragione del versamento delle restituzioni alla produzione. In base ai prezzi praticati sul mercato mondiale, l'importo di tali restituzioni oscillava tra 150 e 180 UC la tonnellata, per un totale di 12 milioni di UC in relazione al volume della produzione d'isoglucosio di quell'epoca, e di 60 milioni di UC alla fine del 1977, supponendo che i prezzi mondiali dello zucchero restassero invariati (questi hanno invece subito un forte calo e l'importo delle restituzioni è attualmente di 240 UC la tonnellata).

c) La Commissione riteneva pertanto opportuno che la produzione d'isoglucosio non venisse più incentivata mediante la concessione di aiuti agli investimenti per la costruzione di fabbriche e che venisse imposto ai fabbricanti d'isoglucosio di contribuire — al pari dei produttori di zucchero — mediante il pagamento di un tributo gravante sulla produzione, al finanziamento delle accresciute esportazioni dello zucchero che sarebbe stato inevitabilmente costretto dal nuovo prodotto a cercare sbocchi sul mercato mondiale.

Nella riunione del 25 e 26 aprile, il Consiglio si pronunciò a favore dell'istituzione del sistema di contributi sulla produzione, ma decise di limitare l'aliquota

di questi, per il primo anno, a 5 UC il quintale (art. 9 del regolamento n. 1111/77). Supponendo che il contributo sulla produzione dovuto dai produttori di zucchero per lo zucchero di quota B raggiunga il livello massimo nella stagione 1977/78, cioè 9,80 UC il quintale (equivalenti al 30 % del prezzo d'intervento, pari a 32,83 UC il quintale), esso rappresenterebbe, secondo la Commissione, circa la metà dell'importo che i produttori devono versare per la quota B di zucchero. Tale contributo corrisponde al vantaggio di cui si stima che l'isoglucosio fruisca, quanto al prezzo, in conseguenza del suo allineamento sul prezzo garantito dello zucchero sul mercato comunitario *(14,4 % del prezzo garantito).* Esso inoltre costituisce, per le casse comunitarie, un contributo pari a poco più di un terzo del costo stimato dell'esportazione dello zucchero soppiantato dall'isoglucosio, giacchè ammonta a 50 UC la tonnellata (l'importo delle restituzioni all'esportazione è valutato a 150-180 UC la tonnellata).

La Commissione dichiara infine che, a seguito di numerosi reclami dei fabbricanti di amido circa le ripercussioni che il contributo di cui trattasi potrà avere sulla produzione d'isoglucosio, è in corso un'indagine sui costi comparati della fabbricazione dell'isoglucosio e della fabbricazione di zucchero liquido e di zucchero invertito.

II. Le questioni pregiudiziali

1. Il regolamento n. 1862/76

a) Assenza di motivazione

La Commissione sottolinea, in particolare, che nel preambolo del regolamento n. 1862/76 il mancato aumento della restituzione per quanto concerne l'isoglucosio è giustificato mediante richiamo agli «obiettivi del regime delle restituzioni alla produzione».

Per un'impresa che si trovi nella situazione dell'attrice le circostanze in cui è stato adottato il regolamento suddetto e l'intenzione del legislatore avrebbero dovuto essere evidenti. La Corte, alla quale la situazione economica è altrettanto nota, dovrebbe essere in grado di valutare, su tale base, la compatibilità della restituzione per l'amido destinato alla fabbricazione d'isoglucosio con gli obiettivi del sistema delle restituzioni alla produzione.

b) Omesso riferimento ai pareri prescritti dall'art. 43, n. 2, del Trattato

Il fondamento giuridico del regolamento n. 1862/76 è costituito dall'art. 11, n. 3, del regolamento n. 2727/75 e dall'art. 9, n. 2, del regolamento n. 418/76 (GU 1976, n. L 166, pag. 1). Orbene, nessuno di questi articoli contempla la consultazione del Parlamento e del Comitato economico e sociale.

c) Discriminazione

Secondo la Commissione, i produttori d'isoglucosio, che sono assertivamente discriminati rispetto ai fabbricanti di altri prodotti a base di amido, fabbricano essi stessi questi prodotti. Tuttavia, anche se una determinata impresa producesse esclusivamente isoglucosio, essa non sarebbe vittima di alcuna discriminazione giacchè fra tale prodotto e gli altri sciroppi di glucosio non c'è una vera e propria concorrenza, avendo questi caratteristiche e impieghi differenti.

2. I regolamenti nn. 1110/77 e 1111/77

La Commissione si limita ad esaminare il regolamento n. 1111/77 e, in ispecie, il contributo sulla produzione, poichè, a suo parere, la validità del regolamento n. 1110/77 è funzione della validità del primo.

a) L'isoglucosio non è un «prodotto agricolo»

La Commissione sostiene, per gli stessi motivi esposti dal Consiglio, che tale argomento è infondato.

b) Il Consiglio non ha tenuto conto del parere del Parlamento

La Commissione osserva che il Consiglio, quando intende emanare un regolamento fondato sull'art. 43 del Trattato, è tenuto a consultare il Parlamento europeo. Esso, però, non è giuridicamente obbligato a conformarsi al parere di tale organo e il fatto di non tenerne conto non può in alcun caso essere considerato sviamento di potere.

c) Discriminazione contrastante con l'art. 40, n. 3, del Trattato

La Commissione si richiama alla copiosa giurisprudenza della Corte concernente la definizione e l'applicazione del principio di non discriminazione e ricorda che tale giurisprudenza è stata esaurientemente analizzata dall'avvocato generale Capotorti (conclusioni presentate il 22 settembre 1977 nell'ambito delle cause riunite 64 e 113/76 e altre; cfr. Racc. 1977, a pag. 1773), il quale evidenzia tre aspetti essenziali della nozione di discriminazione:

— vi è discriminazione quando sono trattate in modo diverso situazioni comparabili;

— sono da considerare discriminatori gli interventi comunitari che recano squilibrio alla capacità concorrenziale delle imprese;

— sono lecite le differenziazioni fondate su criteri oggettivi.

1) Situazioni comparabili

Secondo la Commissione, la presente controversia concerne i produttori di amido (e non d'isoglucosio) e i produttori di zucchero, i quali non si trovano affatto in situazioni comparabili.

Difatti, l'industria dell'amido, che produce una vasta gamma di prodotti, dispone di molteplici sbocchi ed impiega svariate materie prime, è in grado di adattarsi ai cambiamenti più agevolmente di quanto non possano farlo gli zuccherifici. Inoltre, nella produzione di amido prevale il fattore capitale, mentre l'industria saccarifera impiega relativamente molta mano d'opera.

2) Capacità concorrenziale

La Commissione sostiene — fatti salvi i dati che l'attrice potrebbe eventualmente produrre — che un tributo gravante su un prodotto il quale rappresenta attualmente meno del 3 % della produzione complessiva dell'industria dell'amido non può incidere in misura notevole sulla redditività globale di tale produzione.

3) Criteri oggettivi

Secondo la Commissione, è logico e obiettivamente giustificabile che la produzione d'isoglucosio, la quale si aggiunge alla produzione comunitaria di zucchero e trae vantaggio dalle garanzie a questa concesse in materia di prezzo, sia assoggettata al tributo marginale gravante sui quantitativi di zucchero eccedenti la produzione di base.

d) Mancanza di disposizioni che esentino dal contributo le capacità produttive esistenti, di una disciplina transitoria o di misure di compensazione

1) Il principio della certezza del diritto

I produttori di amido, considerato il mercato sul quale smerciano i loro prodotti, dovevano aspettarsi che l'isoglucosio venisse assoggettato, in certa misura, al regime vigente per lo zucchero.

In realtà, i fabbricanti d'isoglucosio hanno fruito di una disciplina transitoria in quanto, nel primo anno di applicazione delle «disposizioni comuni», l'aliquota massima del contributo sulla produzione è stata fissata ad un livello pressappoco pari alla metà dell'importo del contributo gravante sullo zucchero di quota B. La Commissione si chiede poi come potrebbe giustificarsi l'esenzione delle «capacità produttive esistenti e in progetto» dal nuovo contributo e so-

stiene che proprio l'eventuale esenzione delle «capacità in progetto» costituirebbe una grave discriminazione nei confronti di coloro che volessero intraprendere ex novo un'attività produttiva nel settore di cui trattasi.

2) I mezzi impiegati sono sproporzionati rispetto ai fini perseguiti

La Commissione sottolinea che nella fattispecie non si pretende che un determinato settore faccia le spese delle difficoltà in cui versa un altro settore ad esso totalmente estraneo. L'isoglucosio è soggetto a tributo proprio perchè fa parte del mercato dello zucchero e contribuisce a creare le difficoltà esistenti su tale mercato. A questo proposito, la Commissione precisa qual è lo scopo ch'essa si propone, si sofferma a dimostrare l'adeguatezza dell'onere di cui trattasi ed esamina le altre soluzioni possibili.

Lo scopo perseguito

Il contributo sulla produzione dell'isoglucosio è stato istituito allo scopo di far concorrere i fabbricanti di tale prodotto alle spese inerenti allo smaltimento delle eccedenze di zucchero esistenti nella Comunità — e al cui accumularsi essi contribuiscono direttamente — e di frenare così l'espansione di tale produzione che, in mancanza di provvedimenti restrittivi, aggraverebbe ulteriormente l'attuale situazione eccedentaria.

L'onere imposto all'isoglucosio

Per valutare la validità del regolamento n. 1111/77 occorre non già considerarne gli effetti reali, ma stabilire se il contributo sia stato fissato ad un livello del tutto sproporzionato rispetto al fine di frenare, piuttosto che arrestare, la produzione dell'isoglucosio.

L'importo reale del contributo imposto sulla produzione dell'isoglucosio nella stagione 1977/78 (15 % del prezzo d'intervento per lo zucchero) è pari alla differenza ipotetica — valutata dalla Commissione al 15 % circa — fra i livelli d'equilibrio del prezzo dello zucchero con e senza l'imposizione delle quote di produzione. In altre parole, in assenza del sistema delle quote, i prezzi dello zucchero dovrebbero essere inferiori del 15 % circa perchè la stessa quantità di zucchero fosse prodotta nella Comunità. La Commissione ritiene pertanto che, trattandosi di determinare l'importo di un tributo sull'isoglucosio per un periodo di prova, il criterio adottato sia ragionevole, dato che in generale è difficile, nei primi tempi dell'attuazione di un nuovo sistema, fissare l'aliquota di un onere tributario ad un livello esattamente adeguato allo scopo perseguito.

Secondo la Commissione, l'inerzia delle autorità comunitarie avrebbe potuto condurre a risultati catastrofici. Infatti, qualora la produzione d'isoglucosio raggiungesse il suo volume massimo potenziale (30 % dell'intero mercato comunitario dello zucchero), si verificherebbe un massiccio abbandono della coltivazione della barbabietola da zucchero, il che avrebbe conseguenze negative per l'agricoltura, lascerebbe senza lavoro gran parte della manodopera attualmente occupata negli zuccherifici e forse renderebbe impossibile adempiere le promesse fatte ai paesi in via di sviluppo nell'ambito della Convenzione di Lomé.

La Commissione accenna ad altre possibili soluzioni ch'essa tuttavia respinge per motivi d'ordine tecnico o giuridico.

III — Conclusioni

La Commissione suggerisce alla Corte di risolvere le questioni della High Court of Justice come segue:

«L'esame delle questioni non ha messo in luce elementi atti ad inficiare la validità del regolamento del Consiglio 27 luglio 1976 n. 1862 o dei regolamenti del Consiglio 17 maggio 1977 nn. 1110 e 1111.»

Causa 145/77
Osservazioni presentate dalla Tunnel Refineries Ltd.

La società Tunnel Refineries Ltd., attrice nella causa principale, ricorda di aver promosso, contro la Commissione e il Consiglio, un'azione di risarcimento ex artt. 178 e 215, 2° comma, del Trattato (causa 124/77). Allo scopo di evitare inutili ripetizioni, essa limita le sue osservazioni ai punti maggiormente attinenti al presente procedimento e che non ha trattato nell'ambito del suddetto ricorso; tuttavia, l'atto introduttivo e la replica presentati nella causa 124/77, in quanto rilevanti ai fini del presente procedimento, vanno considerati interamente inclusi nelle sue osservazioni.

Secondo l'attrice, il regolamento n. 1111/77 è invalido per ciascuno dei sette motivi indicati nell'ordinanza di rinvio e qui di seguito illustrati.

1. *Il regolamento viola il principio di proporzionalità in quanto impone ai fabbricanti d'isoglucosio un onere del tutto ingiustificato, nell'interesse dei produttori di zucchero*

Il contributo istituito con il regolamento n. 1111/77 grava sull'intera produzione d'isoglucosio mentre non esiste un onere corrispondente per i produttori di zucchero, eccettuato il sistema di contributi vigente per la quota B, il quale costituisce di per sè una grave discriminazione a danno dei fabbricanti d'isoglucosio. L'attrice ha descritto la natura e la portata di tale discriminazione nell'atto introduttivo e nella replica presentati nell'ambito della causa 124/77.

Dopo aver precisato che l'isoglucosio non può essere esportato in misura considerevole per motivi tecnici, l'attrice sostiene che le spese relative all'esportazione delle eccedenze di zucchero avrebbero dovuto essere interamente sopportate dai fabbricanti di tale prodotto o dalla Comunità.

Anche ammettendo che fosse legittimo esigere che i fabbricanti d'isoglucosio concorressero al finanziamento di tali esportazioni, il contributo imposto loro è manifestamente eccessivo e sproporzionato: infatti il suo importo avrebbe dovuto essere fissato in proporzione alla parte dell'intero mercato dello zucchero detenuta dall'isoglucosio, cioè limitato al 3 % circa dell'onere complessivo (replica nella causa 124/77, punto 36).

2. *Il regolamento non contiene alcuna disposizione, nè è stato accompagnato da alcun provvedimento d'attuazione, mirante a tutelare le legittime aspettative dell'attrice, la quale ha deciso di effettuare investimenti nella produzione d'isoglucosio fidando nella politica costantemente seguita per molti anni dalle autorità comunitarie*

I fatti relativi a tale punto sono esposti nell'atto introduttivo nella causa 124/77 (punti nn. 1-7 e 11).

L'attrice sostiene, in particolare, di non aver mai avuto motivo, dopo la decisione iniziale di fabbricare isoglucosio, presa nell'ottobre 1974, di prevedere l'istituzione di un onere tributario che avrebbe reso antieconomica la fabbricazione di tale prodotto.

Essa nega che la suddetta decisione fosse basata sostanzialmente su una prognosi errata circa l'andamento del mercato dello zucchero, come sostiene il Consiglio (controricorso nella causa 143/77), e contesta l'asserzione dello stesso secondo cui la produzione comunitaria di zucchero è notevolmente aumentata sin dagli anni Sessanta, mentre il consumo è stagnante o in leggero regresso dall'inizio degli anni Settanta (sic). Tale assunto non è corroborato nemmeno dai dati forniti dallo stesso Consiglio, i quali non attestano alcun incremento notevole o costante.

Manifestamente, ciò che non poteva prevedersi all'epoca in cui venne deciso di effettuare gli investimenti (fra il 1974 e il 1976) è l'istituzione del contributo, in assenza del quale la produzione dell'isoglucosio sarebbe tuttora redditizia: le legittime aspettative dell'attrice sono an-

date disattese non già in conseguenza dell'andamento del mercato dello zucchero, ma per colpa delle istituzioni comunitarie.

3. Il regolamento viola il Trattato in quanto le sue disposizioni non sono conformi agli obiettivi della politica agricola comune indicati dall'art. 39 del Trattato stesso o sono in contrasto con ciascuno di essi

a) Se l'isoglucosio può essere considerato «prodotto agricolo», il regolamento *riduce* notevolmente la produttività dell'agricoltura, *ostacola* il progresso tecnico e *impedisce* lo sviluppo razionale della produzione agricola nonchè l'impiego ottimale dei fattori di produzione e in particolare della mano d'opera.

b) Il regolamento non garantisce un equo tenore di vita agli agricoltori interessati della produzione dell'isoglucosio. Se esso mira a garantire tale tenore di vita ai bieticultori ed ai produttori di zucchero, i suoi autori hanno commesso un manifesto abuso di potere.

c) Il regolamento non ha l'effetto di stabilizzare il mercato dell'*isoglucosio;* peraltro, la «stabilizzazione» del mercato è inutile o addirittura impossibile nel caso di tale prodotto. Se esso è inteso a stabilizzare il mercato dello zucchero, è stato commesso un abuso di potere.

d) Il regolamento non persegue lo scopo di garantire prezzi ragionevoli nelle consegne d'*isoglucosio,* giacchè tende sotto tutti gli aspetti a limitarne la produzione. Così pure, il regolamento non poteva avere lo scopo di garantire la disponibilità di *zucchero,* il quale era, è e verosimilmente continuerà ad essere, troppo abbondante nella Comunità.

e) Nemmeno si può sostenere che il regolamento persegua lo scopo di garantire prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori. Esso tende invece nettamente ad aumentare il prezzo dell'isoglucosio ed a impedire l'affermarsi di un prodotto che in determinati settori merceologici potrebbe fare concorrenza allo zucchero.

4. Il regolamento viola il Trattato in quanto determina una discriminazione manifesta, in contrasto con l'art. 40, n. 3 del Trattato

È assodato che l'art. 40, n. 3 vieta qualsiasi discriminazione non solo fra produttori della stessa merce, ma anche fra produttori di merci diverse: si veda ad esempio la sentenza 2/77 *Hoffmann's Stärkefabriken/Hauptzollamt Bielefeld,* Racc. 1977, pag. 1375, e le numerose cause riunite relative al «Quellmehl» ed al «Gritz» (64 e 113/76, 117/76 e 16/77 — sentenze 19 ottobre 1977, Racc. 1977, pag. 1753 — e 124/76 e 20/77 — sentenze 19 ottobre 1977, Racc. 1977, pag. 1795).

Richiamandosi agli argomenti svolti dall'avvocato generale Capotorti nelle conclusioni per le numerose cause riunite di cui sopra (Racc. 1977, pagg. 1777/78 e pagg. 1782/83) l'attrice nella causa principale deduce che la discriminazione determinata dal contributo sulla produzione d'isoglucosio consiste principalmente nel fatto che

a) pur volendo sottoporre l'isoglucosio e lo zucchero a un trattamento analogo, ponendo in relazione il contributo di cui è causa e quello dovuto sullo zucchero di quota B, il regolamento determina in realtà una discriminazione flagrante a danno dei produttori d'isoglucosio, in quanto non contempla alcuna franchigia equivalente alla quota A, grazie alla quale quantità molto rilevanti di zucchero possono essere vendute a prezzi garantiti;

b) pur volendo sottoporre l'isoglucosio e lo zucchero a un trattamento analogo, il regolamento non attribuisce in realtà all'isoglucosio alcuno dei vantaggi contemplati dal regime vi-

gente per lo zucchero, in particolare nè le quote nè i prezzi garantiti;

c) il regolamento si risolve nell'eliminazione dell'isoglucosio come prodotto concorrente dello zucchero, e ciò nell'interesse dei produttori di zucchero.

5. Il contributo è eccessivo e sproporzionato, come emerge dal fatto che esso ha l'effetto di rendere la produzione d'isoglucosio antieconomica rispetto allo zucchero, su un mercato in cui questi prodotti potrebbero altrimenti essere in concorrenza, di guisa che essa elimina così dal mercato un concorrente

L'attrice nella causa principale sostiene che il regolamento è invalido per il motivo in epigrafe, e ciò per le ragioni da lei esposte nell'atto introduttivo e nella replica per la causa 124/77.

6. La Commissione e il Consiglio hanno commesso un abuso di potere in quanto, mediante il contributo, hanno cercato di neutralizzare la maggior competitività, reale o asserita, dell'isoglucosio

Anche volendo ammettere che il Consiglio avesse il potere di agire in forza dell'art. 43 del Trattato, la Commissione e il Consiglio hanno abusato dei loro poteri istituendo un'organizzazione comune di mercato per l'isoglucosio, il cui unico vero scopo è quello di neutralizzare la maggior competitività, reale o asserita, dell'isoglucosio, imponendogli un contributo alla produzione.

Il contributo non può essere giustificato dallo scopo, espresso nella motivazione del regolamento, di contribuire agli oneri per l'esportazione delle eccedenze di zucchero. Comunque, il vero scopo del regolamento non era quello indicato nella motivazione, bensì quello di tutelare il tenore di vita dei bieticultori, di proteggere i produttori di zucchero e di frenare la produzione d'isoglucosio.

7. Il regolamento si fonda su una stima del tutto inadeguata e/o erronea dei costi di produzione dell'isoglucosio e/o su una valutazione del tutto errata del ruolo dell'isoglucosio e del suo mercato potenziale

Il regolamento è per questo motivo invalido, e ciò per le ragioni esposte nell'atto introduttivo e nella replica per la causa 124/77.

Conclusione

Concludendo, l'attrice sostiene che la questione sollevata va risolta nel senso che il regolamento del Consiglio 17 maggio 1977 n. 1111 è invalido per ciascuno e per tutti i motivi sopra indicati o, in subordine, che la Corte deve indicare per quale di tali motivi il regolamento sia invalido.

Osservazioni del Consiglio

In via *preliminare,* il Consiglio si chiede se le questioni sollevate non vadano oltre l'accettabile nell'ambito della collaborazione giudiziaria fra giudice nazionale e Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 177 del Trattato. Il giudice nazionale si è infatti limitato a ripetere nella questione tutte le censure formulate dall'attrice nella causa principale, le quali tutte riguardano direttamente ed esclusivamente delle questioni di validità o d'interpretazione del diritto comunitario. Il giudice nazionale deve invece in primo luogo applicare ed anche interpretare il diritto comunitario e solo nel caso in cui sorga una questione di diritto comunitario ch'egli non può risolvere, la questione stessa va sottoposta alla Corte di giustizia.

Altrimenti, ed è appunto questo il caso nostro, la domanda di pronunzia pregiudiziale equivale, o addirittura si identifica almeno in parte (quanto allo scopo, se non quanto alle conseguenze), ad esempio, col ricorso d'annullamento ex art. 173, il quale non consente ai singoli d'impugnare gli atti normativi.

Il Consiglio si rimette alla Corte sul punto se la presente domanda di pronunzia pregiudiziale possa essere ancora

conciliata con gli aspetti essenziali dell'art. 177, che sono il ruolo strettamente limitato delle parti e il ruolo attivo del giudice nazionale.

Il Consiglio passa quindi ad esaminare le censure formulate contro la validità del regolamento n. 1111/77, ch'esso riunisce e tratta sotto i capi seguenti:

1. Violazione del principio di uguaglianza e di non discriminazione

Richiamandosi alla sentenza 124/76 e 20/77 del 19 ottobre 1977 (Racc. 1977, pag. 1795), il Consiglio deduce che, purchè la censura di discriminazione sia pertinente, occorre che un atto di diritto comunitario tratti in modo diverso situazioni analoghe e inoltre senza che ciò sia giustificato da circostanze obiettive.

Nel presente caso, il Consiglio ritiene di aver istituito un regime equilibrato per lo zucchero e l'isoglucosio, che in effetti l'onere imposto a questo non ha nulla di discriminatorio rispetto a quelli imposti allo zucchero; a parte ciò, anche nella denegata ipotesi in cui si dovesse ritenere che il regime dell'isoglucosio si risolve, a causa del contributo su questo gravante, in un onere superiore a quello imposto allo zucchero, la Comunità avrebbe avuto il diritto di farlo, sia perchè qualsiasi altro regime avrebbe alterato il regime dello zucchero coi connessi diritti legittimamente acquistati da singoli fino al 1980, sia perchè — dato che lo zucchero di barbabietola è un prodotto ottenuto per intero nella Comunità, mentre l'isoglucosio viene prodotto con materie prime per le quali la Comunità dipende in gran parte dall'estero — la Comunità aveva il diritto, in forza del principio della preferenza comunitaria che costituisce qui un fattore obiettivo, di distinguere lo zucchero dall'isoglucosio a vantaggio del prodotto ottenuto nella Comunità.

2. Violazione degli scopi dell'art. 39

Il Consiglio rileva che nei suoi atti di politica agricola comune, la Comunità deve rispettare i vari scopi di cui all'art. 39 del Trattato, pur potendo fare delle distinzioni, cioè dare la preferenza ad uno rispetto agli altri. Orbene, per quanto riguarda il regolamento n. 1111/77, questo, per ragioni obiettive, ha dato la preferenza al principio di cui all'art. 39, n. 1, lett. c), cioè alla stabilizzazione dei mercati.

Lo scopo perseguito da detto regolamento era infatti, in primo luogo, quello di stabilizzare il mercato dello zucchero togliendo all'isoglucosio il vantaggio economico datogli dall'esser libero da qualsiasi vincolo rispetto allo zucchero, mentre fruiva automaticamente dell'«allineamento» al prezzo garantito allo zucchero dal sistema d'intervento, e di riequilibrare così la concorrenza fra i due prodotti.

3. Violazione del principio di proporzionalità

Il confronto addotto dai produttori d'isoglucosio per dimostrare la sproporzione dell'onere imposto alla produzione di questa merce rispetto a quello imposto agli zuccherieri, cioè la circostanza che questi pagano solo su una parte della produzione (quota B), è basato su premesse erronee, in quanto non tiene conto del regime dello zucchero nel suo complesso. Il Consiglio si richiama agli argomenti da lui svolti in proposito nel controricorso per la causa 124/77.

Si deve fare il confronto tra ciò che è confrontabile, cioè tra l'onere che grava sullo zucchero in eccesso (zucchero B) e quello gravante sull'isoglucosio, il quale sotto l'aspetto economico è del pari zucchero in eccesso. Orbene, l'onere sull'isoglucosio è pari per il primo anno a circa il 50 % dell'onere sullo zucchero B e, per il secondo anno, è pari a questo. Ne consegue che l'onere sull'isoglucosio non può essere considerato sproporzionato nè assolutamente iniquo.

4. Violazione del legittimo affidamento

Il contributo «intero» sarà dovuto solo per la stagione 1978/79 e per la stagione 1977/78 il contributo è pari solo al 50 % di quello intero. Il legittimo affidamento, il quale richiede — salve restando le esigenze dell'interesse pubblico — che le consegne in corso vengano effettuate a norma di disposizioni transitorie, è stato quindi salvaguardato.

5. Sviamento di potere

È errato che il contributo sia fissato in relazione al costo di produzione o al mercato potenziale dell'isoglucosio. Ciò risulta chiaramente dal settimo considerando del regolamento n. 1111/77, il quale motiva il contributo con la duplice considerazione del vantaggio economico che l'isoglucosio trae dalla mancanza di qualsiasi vincolo rispetto allo zucchero e dell'aumento delle eccedenze di zucchero dovuto all'isoglucosio.

Circa la seconda parte della censura di sviamento di potere, cioè lo scopo, che la Comunità avrebbe perseguito col regolamento n. 1111/77, di favorire ingiustamente l'industria saccarifera, il Consiglio ricorda che lo scopo essenziale di detto regolamento era quello di stabilizzare il mercato comunitario che rischiava continuamente di essere gravemente perturbato dall'aumento delle eccedenze.

6. Errore manifesto nella valutazione del costo di produzione e del mercato potenziale dell'isoglucosio

Il Consiglio ricorda il duplice motivo, già indicato sub 5, dell'istituzione del contributo e deduce che questo non è quindi affatto fondato sulla valutazione errata o inesatta del costo di produzione dell'isoglucosio o del suo mercato potenziale.

Concludendo, il Consiglio suggerisce alla Corte di rispondere alla High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, che l'esame della questione sollevata non ha rivelato argomenti contro la validità del regolamento n. 1111/77.

Osservazioni della Commissione

Per quanto riguarda la natura e il mercato potenziale dell'isoglucosio, l'organizzazione del mercato dello zucchero e la genesi e il contenuto del regolamento n. 1111/77, la Commissione ripete quanto già ha detto nelle osservazioni per la causa 103/77.

Circa i motivi dedotti a favore dell'invalidità del regolamento, la Commissione ripete gli argomenti da lei svolti nella causa 103/77 a proposito dei motivi di *violazione del principio di proporzionalità* e di *violazione del principio di non discriminazione.* Per quanto riguarda i restanti motivi dedotti dall'attrice nella causa principale, la Commissione espone in particolare quanto segue:

1. Tutela del legittimo affidamento

Per la definizione di questo principio, la Commissione si richiama alle conclusioni dell'avvocato generale Trabucchi per le cause riunite 95-98/74, 15 e 100/75 *(Coopérative agricole des céréales/ Commissione e Consiglio,* Racc. 1975, pagg. 1615-1639):

«la tutela degli interessi particolari al mantenimento del beneficio di un sistema che il legislatore viene a modificare o ad abrogare, è ammissibile soltanto in via eccezionale, essenzialmente per ragioni di equità. Per riconoscere un legittimo affidamento suscettibile di produrre tale effetto, occorrerà quindi, in ogni caso, che il soggetto il quale intende prevalersene abbia potuto continuare ad operare nella convinzione obiettivamente giustificata che il regime in considerazione del quale egli concludeva i suoi affari non avrebbe subito modifiche prima dell'epoca in cui si sarebbero realizzate le condizioni di fatto necessarie per l'acquisizione e la determinazione concreta del suo diritto . . .»

La Commissione rileva che l'isoglucosio è un prodotto nuovo, lanciato sul mercato comunitario nel 1976. Esso non fruiva quindi di un regime vantaggioso preesistente di cui i suoi produttori sa-

rebbero stati inopinatamente privati. Inoltre, dato il mercato sul quale essi operavano, gli amidifici che avevano aggiunto l'isoglucosio alla gamma dei loro prodotti avevano tutti i motivi per aspettarsi che l'isoglucosio fosse sottoposto, per determinati aspetti, al regime vigente per lo zucchero.

2. Scopi della politica agricola comune

La Commissione precisa subito che il provvedimento di cui trattasi non persegue tutti questi scopi. Lo scopo principale del contributo alla produzione sull'isoglucosio è quello di stabilizzare il mercato dello zucchero, limitando le garanzie di prezzo di mercato di cui fruiva detto prodotto. La Commissione ritiene tuttavia che detto provvedimento non sia di fatto incompatibile con i restanti scopi della politica agricola comune.

3. Sviamento di potere

La Commissione osserva che i poteri di cui il Consiglio si è valso nell'imporre il contributo alla produzione sull'isoglucosio si basano direttamente sull'art. 43, n. 2, del Trattato. Questo articolo stabilisce infatti che il Consiglio prende provvedimenti per l'elaborazione e l'attuazione della politica agricola comune. Il contributo, tanto se è applicato all'isoglucosio, quanto se grava sullo zucchero, va con certezza considerato come un provvedimento del genere, se lo si valuta alle luce di detti scopi e della situazione economica in cui è stato istituito.

4. Premesse errate

Circa l'argomento dell'attrice nella causa principale secondo cui il regolamento n. 1111/77 sarebbe basato su premesse errate per quanto riguarda i costi di produzione dell'isoglucosio e la possibilità che sostituisca lo zucchero, la Commissione deduce che questo argomento, anche se fosse fondato, non sarebbe da solo sufficiente per rendere nullo il regolamento (o per giustificare una domanda di risarcimento). Sarebbe certo deplorevole che il Consiglio, su proposta della Commissione, fosse male informato dei fatti sui quali doveva basarsi la disciplina da lui adottata. Tuttavia, a meno che tali erronee informazioni avessero fatto sì che detta disciplina violasse una norma giuridica, quali i principi di non discriminazione o di proporzionalità, l'attrice nella causa principale non disporrebbe di alcun rimedio giuridico.

Ciò costituisce di per sè una risposta adeguata al motivo dedotto in proposito dall'attrice. Cionondimeno, le ipotesi formulate e gli argomenti addotti a sostegno di questa specifica censura esigono una risposta, data in ispecie la loro incidenza sui problemi di merito sui quali la Corte dovrà statuire.

1) *I costi di produzione dell'isoglucosio*

Secondo la Commissione, la questione dei costi di produzione dell'isoglucosio non è in primo piano fra quelli di cui la Comunità ha dovuto tener conto nel legiferare.

Quando ha formulato le sue proposte, la Commissione non disponeva infatti di dati precisi su detti costi. Essa a tutt'oggi non dispone di dati in proposito, benchè sia in preparazione una relazione di esperti indipendenti su un campione di imprese produttrici d'isoglucosio e di zucchero. Quando ha proposto al Consiglio di applicare all'isoglucosio l'intero contributo sulla produzione saccarifera, essa non ha infatti ritenuto che tali dati fossero necessari o utili.

In primo luogo, la loro esattezza è dubbia, dati la posizione marginale dell'isoglucosio rispetto agli altri prodotti amilacei e il numero ristretto delle fonti cui attingerli.

In secondo luogo, la Commissione è partita da un altro principio. L'isoglucosio era sul mercato comunitario un prodotto nuovo, frutto di una tecnica nuova. Era evidente ai suoi occhi che a questo nuovo prodotto non si poteva nè si doveva impedire di conquistare un po-

sto sul mercato dello zucchero, indipendentemente dalle difficoltà che il suo avvento poteva creare a breve termine per la gestione di detto mercato. Tuttavia, la Commissione non poteva affatto tollerare che si consentisse a questo nuovo prodotto di affermarsi grazie alla protezione integrale della garanzia di prezzo attribuita allo zucchero, ma senza dover sopportare i vincoli che ne costituiscono la contropartita, cioè le quote di produzione ed i contributi.

2) *Possibilità per l'isoglucosio di sostituire lo zucchero*

Circa l'asserita inesattezza delle informazioni di cui dispongono le autorità comunitarie sulla possibilità che l'isoglucosio sostituisca lo zucchero e sulle future prospettive di produzione dell'isoglucosio stesso, la Commissione si richiama a quanto ha già detto circa la natura dell'isoglucosio e il suo mercato potenziale. Essa trae le proprie informazioni dall'articolo «Isomerized Corn Syrups in Food Products» (allegato I alle sue osservazioni) e dalla riunione cui hanno partecipato tutti gli interessati il 4 ottobre 1976 (allegato III). Se ne desume che l'isoglucosio può sostituire lo zucchero liquido o invertito nella maggior parte degli usi di detti prodotti (il cui consumo corrisponde attualmente a circa 700 000 tonnellate). Fatto ancora più importante, accade frequentemente che le industrie consumatrici di zucchero comprino zucchero cristallizzato e lo liquefacciano prima dell'uso. Il mercato potenziale dell'isoglucosio non è quindi limitato al consumo attuale di zucchero liquido e invertito, che corrisponde a circa l'8 % delle vendite.

È questo il motivo per cui si è stimato che, in circostanze favorevoli, il mercato potenziale dell'isoglucosio potrebbe costituire fino al 30 % del consumo complessivo di zucchero nella Comunità.

Conclusione

La Commissione conclude che la Corte voglia risolvere come segue le questioni sollevate dalla High Court of Justice:

L'esame della questione sollevata non ha rilevato alcun fattore atto ad inficiare la validità del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977 n. 1111.

IV — Risposte ai quesiti formulati dalla Corte

Primo quesito (posto al Consiglio e alla Commissione)

a) Il Consiglio e la Commissione sono pregati di esibire gli schemi ed i calcoli in base ai quali l'aliquota del contributo alla produzione per l'isoglucosio è stata, dapprima, proposta dalla Commissione, indi fissata dal Consiglio.

b) Il Consiglio e la Commissione sono pregati di esibire i dati di cui disponevano a suo tempo, per quanto riguarda la capacità dell'isoglucosio di sostituire lo zucchero e le possibilità future dell'isoglucosio stesso.

Risposta del Consiglio

In risposta il Consiglio fornisce degli estratti da tre documenti relativi all'isoglucosio nelle proposte fatte dalla Commissione nel febbraio 1977 (proposta 11 febbraio 1977 relativa alla fissazione dei prezzi per determinati prodotti agricoli ed a determinati provvedimenti connessi, vol. I; «La situazione dell'agricoltura nella Comunità, Relazione 1976, Parte I», presentata dalla Commissione al Consiglio; proposta di regolamento (CEE) del Consiglio contenente disposizioni comuni per l'isoglucosio).

Esso trasmette inoltre alla Corte un documento in data 11 gennaio 1977, proveniente dall'Associazione generale dei produttori di granoturco: «Osservazioni sugli sciroppi di glucosio ricchi di fruttosio». Questo documento conferma, secondo il Consiglio:

— l'esistenza di capacità produttive per l'isoglucosio, alla fine del 1977, per 400 000 tonnellate,

— i progetti allo studio per portare tali capacità ad 1 000 000 di tonnellate verso il 1980, e

— la possibilità di sostituire (uso potenziale) l'isoglucosio allo zucchero per 2 000 000 di tonnellate.

Risposta della Commissione

a) La Commissione precisa di non essersi basata su calcoli specifici nell'esaminare l'aliquota del contributo alla produzione d'isoglucosio contemplata dal regolamento n. 1111/77. Essa ha affrontato la questione nel modo seguente: dato che l'isoglucosio è un prodotto che può sostituire lo zucchero liquido, era opportuno includerlo nella gestione del mercato dello zucchero. Date le previsioni sull'andamento di questo mercato nella Comunità ed i costi all'esportazione, sotto forma di restituzioni conseguenti, la Commissione ha proposto di sottoporre la produzione d'isoglucosio allo stesso regime di contributi in atto per la produzione di zucchero, regime che ha lo scopo di far partecipare entro certi limiti i produttori alle perdite finanziarie della Comunità relative allo smercio dello zucchero. Il parallelismo, adottato dalla Commissione nella sua proposta, fra l'aliquota per l'isoglucosio e quella per lo zucchero si spiega quindi con la decisione di riservare l'identico trattamento a due prodotti concorrenti in quanto sostituibili in determinati usi.

Durante le discussioni del Consiglio, è sorta la questione del se questo parallelismo completo, che poteva risolversi, in ispecie, in un'aliquota massima pari al 30 % del prezzo d'intervento per lo zucchero, non andasse mitigato per un certo periodo transitorio. In questo contesto il Consiglio ha infine fissato l'importo massimo di 5 UC per il contributo sull'isoglucosio, importo pari al vantaggio economico che detto prodotto trae dal fatto che il prezzo di mercato dello zucchero è superiore a quello che sarebbe senza i vincoli produttivi derivanti dal sistema delle quote.

Il periodo transitorio di un anno doveva, secondo la Commissione, essere prorogato, come si evince dalle sue proposte al Consiglio per il 1978/79, le quali contemplano per questo periodo lo stesso importo di UC per il contributo sull'isoglucosio.

b) La Commissione esibisce in allegato i dati di cui disponeva al momento della preparazione del regolamento n. 1111/77, per quanto riguarda la capacità dell'isoglucosio di sostituire lo zucchero nonchè le possibilità future di produzione.

Secondo quesito (posto al Consiglio e alla Commissione)

Se il Consiglio e la Commissione, al momento dell'elaborazione delle disposizioni oggi contestate, abbiano eventualmente esaminato e preso in considerazione le caratteristiche biochimiche ed igieniche dell'isoglucosio, rispetto agli zuccheri tradizionali di barbabietola e di canna.

Risposta del Consiglio

Un esame comparativo del genere indicato nel quesito non ha avuto luogo in seno al Consiglio durante le delibere che hanno portato all'adozione del regolamento n. 1111/77. L'agente del Consiglio si chiede poi se, più che di un problema di organizzazione del mercato, non si trattasse di una questione d'armonizzazione delle legislazioni, ed eventualmente di sanità pubblica.

Risposta della Commissione

La Commissione precisa di non aver preso in considerazione le caratteristiche biochimiche ed igieniche dell'isoglucosio rispetto agli zuccheri tradizionali di barbabietola e di canna al momento della preparazione delle disposizioni contestate. Essa è partita dall'ipotesi, risultante dai dati allora in suo possesso, che l'isoglucosio avesse, sotto gli aspetti economico e commerciale, caratteristiche analoghe a quelle dello zucchero li-

quido tradizionale. Come illustrazione, la Commissione produce in allegato dei dati, provenienti dagli stessi produttori d'isoglucosio, i quali confermerebbero questo assunto.

Terzo quesito (posto al Consiglio)

Se il Consiglio possa fornire alla Corte altri esempi, tratti dal settore agricolo, di obbligo (pecuniario od altro) imposti ai produttori o fabbricanti di un prodotto che rientra in un settore della politica agricola comune per aiutare i produttori o fabbricanti di un prodotto che rientra in un altro settore.

Risposta del Consiglio

L'agente del Consiglio respinge l'idea che il regolamento n. 1111/77 abbia avuto lo scopo di «aiutare» i produttori del settore saccarifero, imponendo un vincolo ai produttori del settore dell'isoglucosio. Il termine «altro settore» non gli sembra poi adeguato per qualificare il prodotto isoglucosio rispetto al prodotto zucchero. Entrambi fanno a suo parere parte, come conseguenza prammatica delle possibilità di sostituzione e del regolamento n. 1110/77 (art. 4), di un vasto settore unico, quello degli edulcoranti.

L'agente del Consiglio insiste sul punto che le agricolture degli Stati membri possono essere integrate mediante l'imposizione di oneri ai produttori di determinate merci di uno o di tutti gli Stati membri a profitto dei produttori di altre merci.

In proposito, il terzo quesito posto dalla Corte riguarda un problema molto complesso vertente sul regime da applicarsi ai «prodotti analoghi e concorrenti», ai «prodotti sostituibili», o ancora, per usare le stesse parole della Corte nelle cause riunite 117/76 e 16/77 (n. 8 della motivazione), ai prodotti che «si trovino in situazioni analoghe, nel senso che (l'uno) possa sostituirsi (all'altro) nell'impiego specifico e tradizionale di questo» e che, in forza del principio generale di uguaglianza, vanno trattati nello stesso modo.

L'agente del Consiglio precisa che è possibile fornire alla Corte degli esempi che dimostrino che l'interdipendenza di un determinato prodotto con prodotti rientranti in un settore della politica agricola ha reso necessario per le autorità comunitarie l'adottare provvedimenti per stabilire o ristabilire l'equilibrio fra i secondi e i prodotti analoghi. Così le autorità comunitarie hanno imposto vincoli a prodotti non agricoli, cioè a prodotti non inclusi nell'allegato II, ma di origine agricola nel senso corrente del termine, vincoli che erano necessari per il buon funzionamento della relativa organizzazione comune.

1) Esempio: regolamento 26.7.1971 n. 1969 (GU L 175 del 4. 8. 1971) relativo all'organizzazione comune dei mercati del luppolo, vedasi in ispecie il 3° considerando. In effetti, il buon funzionamento di questo mercato sarebbe stato compromesso se prodotti «ampiamente sostituibili» al luppolo, cioè i succhi e gli estratti vegetali di luppolo, non fossero stati inclusi nell'organizzazione comune. Per stabilire l'equilibrio fra il luppolo e detti due prodotti, le autorità comunitarie hanno esteso loro l'organizzazione comune e quindi sottoposto i loro produttori agli obblighi derivanti dall'organizzazione stessa.

2) Altro esempio: il regolamento 29 ottobre 1975 n. 2783, relativo al regime comune di scambi per l'ovoalbumina e la lattoalbumina (GU L 282 del 1° novembre 1975); i suoi primi cinque considerandi mostrano l'imperiosa necessità di siffatti legami fra prodotti, a causa del loro uso concorrente, cioè della loro intercambiabilità. Per converso, è pure dato citare un altro metodo inteso allo stesso scopo, cioè quello con cui è stato attribuito al prodotto agricolo un vantaggio onde ristabilire l'equilibrio col prodotto analogo. Onde garantire l'e-

quilibrio fra prodotti nel settore agricolo (amido, fecola di patate . . .) e prodotti sostituibili del settore industriale, il Consiglio (col regolamento n. 1132/74) ha imposto a profitto dei primi una restituzione alla produzione. La Corte ha ritenuto legittimo questo sistema (causa 2/77, *Hoffmann's Stärkefabriken/Hauptzollamt Bielefeld*, punto 7 della motivazione, in fine, e punti 9 e 12).

In terzo luogo si può citare l'esempio che mostra che difficoltà di rifornimento in un settore agricolo hanno indotto le autorità comunitarie a tassare non solo l'esportazione del prodotto agricolo, ma anche l'esportazione di determinate merci derivanti dalla trasformazione del prodotto stesso qualora esso fosse contenuto in dette merci in una percentuale determinata. Esempio: regolamento del Consiglio 17. 12. 1974 n. 3185, che istituisce una tassa all'esportazione di determinate merci soggette al regolamento n. 1059/69 (GU L 340/74) (tenore di zucchero — cioè del prodotto scarseggiante — del 35 % almeno).

Per finire, l'agente del Consiglio ricorda che il «sistema dell'intervento agricolo» costituisce un tutto coerente consistente in garanzie offerte ai produttori, accompagnate però da vincoli imposti agli stessi produttori. È del tutto in contrasto col sistema e coll'interesse generale comunitario il voler fruire delle garanzie senza rispettare i vincoli. Questa è però la posizione assunta dai produttori d'isoglucosio, i quali desiderano fruire delle garanzie offerte ai produttori di zucchero, senza sottoporsi ai vincoli a questi imposti.

Domande d'informazioni rivolte alla Commissione

1. Nella memoria depositata dalla Commissione nella causa 103/77, a pag. 27 (versione francese) si parla della preparazione di una relazione sulla capacità concorrenziale dell'isoglucosio rispetto allo zucchero. Se questo studio è completo, la Commissione è pregata di esibirlo.

2. La Commissione è pregata di esibire lo studio dei costi di produzione dell'isoglucosio, effettuato dalla sua Direzione generale III, di cui si parla a pag. 7 (versione francese) della replica per la causa 116/77.

3. Nella causa 124/77, a pag. 27 (versione francese) del controricorso della Commissione si parla della redazione in corso di una relazione di esperti sui costi di produzione dell'isoglucosio e dello zucchero. Se la relazione è disponibile, la Commissione è pregata di esibirla.

4. La Commissione è invitata a fornire dati particolareggiati sulle quantità di zucchero B e C prodotte dai vari produttori di zucchero nelle ultime stagioni saccarifere (ad esempio, dal 1974).

Risposte della Commissione

Punti 1 e 3

L'indagine comparativa sui costi di produzione dell'isoglucosio, da un lato, e dello zucchero liquido e dello zucchero invertito, d'altro lato, di cui si parla a pag. 27 (versione francese) delle osservazioni della Commissione per la causa 103/77 è la stessa di cui si parla a pag. 27 (versione francese) del controricorso della Commissione per la causa 124/77.

Questa indagine è stata affidata dalla Commissione ad una ditta privata specializzata «Klynveld — Turquands DTG & Co.» (KTD). Le due industrie di cui trattasi hanno accettato di collaborare.

In un primo tempo, la Commissione aveva progettato di far condurre l'indagine, affinchè fosse rappresentativa per l'intera Comunità, in tre Stati membri (Germania, Belgio e Regno Unito) in cui venivano prodotti l'isoglucosio, lo zucchero e lo zucchero liquido. La «parte isoglucosio» in Germania e la «parte zucchero» nel Regno Unito non

furono d'accordo. L'indagine è stata quindi limitata al Belgio, presso la ditta Amylum per l'isoglucosio e presso la Raffinerie Tirlemontoise SA per lo zucchero.

D'intesa con la Commissione e con le due industrie, la KTD progettava di condurre la prima parte dell'indagine presso la Amylum (questa parte della relazione veniva terminata il 23 marzo 1978 e figura all'allegato I) e la seconda presso la Raffinerie Tirlemontoise (questa parte ha avuto inizio il 10 aprile e dovrebbe essere terminata nel mese di maggio); la terza parte, in cui la KTD esporrà le sue conclusioni, dovrebbe essere pronta alla metà di giugno. Nello stadio attuale, quindi, la Commissione dispone solo di dati parziali e trasmetterà alla Corte i dati restanti non appena le sarà possibile. La Commissione tiene a rilevare di essersi impegnata con l'industria saccarifera a mantenere segreti i dati raccolti nel corso di detta indagine (allegato II).

Punto 2

Lo studio sul costo di produzione dell'isoglucosio di cui si parla nella replica per la causa 116/77 è un'analisi di conti effettuati dalla Direzione generale Affari industriali della Commissione presso la Amylum (allegato III). La Commissione non si è pronunziata in proposito. Come risulta dalle risposte alle domande 1 e 3, essa ha ritenuto utile far effettuare un'indagine comparativa.

Punto 4

La Commissione trasmette come allegato IV i dati richiesti dalla Corte. La Commissione segnala che tali dati sono stati raccolti a norma del regolamento (CEE) n. 1087/69 (GU L 140 del 12 gennaio 1969, pag. 15), il cui art. 7 stabilisce che:

«Le comunicazioni effettuate ai sensi del presente regolamento sono destinate soltanto ai bisogni interni della Commissione. Possono conoscere i dati propri ad ogni singolo zuccherificio o ad ogni singola impresa, le sole persone che nell'ambito della Commissione sono incaricate del mercato dello zucchero. Ogni comunicazione a terzi è vietata.»

Domande supplementari rivolte alla Commissione

La Commissione ha citato a pag. 26 del controricorso per la causa 116/77 un esempio per dimostrare che il tributo che grava su di un'impresa che produce isoglucosio corrisponde a quello che, sotto forma di contributo alla produzione, grava su di un'impresa saccarifera moderna che produce zucchero A, B e C.

La Commissione è pregata di rifare questo calcolo per le due passate stagioni saccarifere, prendendo come base la produzione media di tutti gli zuccherifici moderni che hanno esaurito la loro quota B e prodotto quantità rilevanti di zucchero C, e tenendo conto del fatto che il prezzo praticato ai bieticultori per lo zucchero B e C è inferiore a quello praticato per lo zucchero A.

Risposta della Commissione

A pag. 26 del controricorso della Commissione per la causa 116/77, essa ha esposto un calcolo effettuato in base ai prezzi e alle quotazioni della stagione 1977/78, ma nell'ipotesi che la produzione dell'impresa fosse simile a quella della stagione 1976/77, giacchè i dati del 1977/78 non erano ancora noti al momento del calcolo (novembre 1977). Tenuto conto della domanda della Corte, la Commissione ritiene quindi utile presentarle per le due stagioni saccarifere passate, per quanto riguarda detta impresa, i dati reali (allegato I). I dati dimostrano che la situazione di detta impresa non è migliorata, malgrado l'aumento della quota.

Circa le altre imprese per le quali la Corte le ha chiesto di rifare il calcolo, la Commissione ritiene necessario rilevare che il prospetto della produzione media

delle due stagioni saccarifere passate non consente di farsi un'idea corretta della loro situazione. Le produzioni di zucchero C nella maggior parte degli Stati membri è stata infatti relativamente ridotta e spesso nulla a causa della siccità che si è avuta durante la stagione 1976/77 e che ha molto diminuito i rendimenti. Il rendimento medio della CEE è stato dal 15 al 20 % inferiore al normale.

La Commissione segnala infine alla Corte di non conoscere il prezzo pagato dai fabbricanti ai produttori per le barbabietole corrispondenti allo zucchero «C», giacchè ciò non rientra nella disciplina comunitaria, bensì nel diritto contrattuale privato. Quanto al prezzo effettivamente pagato per le barbabietole corrispondenti allo zucchero «B», la Commissione sa che queste sono spesso pagate molto più del prezzo minimo fissato dalla Comunità e che in certi casi tutte le bietole corrispondenti allo zucchero «B» sono pagate dai fabbricanti come quelle corrispondenti allo zucchero «A». La Commissione può quindi trasmettere alla Corte solo i dati richiesti per ogni singola impresa (15 in tutto) secondo lo schema di calcolo adottato a pag. 26 del controricorso per la causa 116/77. Queste imprese sono ripartite in quattro Stati membri.

V — Fase orale

All'udienza del 24 maggio 1978 la Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd., con l'avv. M. Waller, del foro di Londra; la Tunnel Refineries Ltd., con l'avv. F. Jacobs, barrister del Middle Temple di Londra; l'Intervention Board for Agricultural Produce, rappresentato dal suo consulente legale avv. G. R. John Robertson, barrister del Gray's Inn, il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal suo agente sig. Daniel Vignes, assistito dai sigg. A. Brautigam e D. G. Lawrence, membri del suo ufficio legale; e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai suoi agenti sigg. J. H. J. Bourgeois e R. Wainwright, assistiti dai sigg. H. Bronkhorst e J. Delmoly, membri del suo ufficio legale, hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 20 giugno 1978.

VI — Domande presentate dopo la chiusura della fase orale

Con lettera dell'8 agosto 1978, la Tunnel Refineries Ltd., attrice nella causa principale nel procedimento 145/77 e ricorrente nella causa 124/77 *(Tunnel Refineries Ltd./Consiglio e Commissione)* ha chiesto, nel contesto delle cause riunite 116, 124 e 143/77, che la Corte prenda in considerazione determinati dati sui quali l'attenzione della Corte era stata attirata con lettera 7 agosto 1978 della ricorrente nella causa 116/77 *(Amylum/Consiglio e Commissione)* e che riguardavano il prezzo, per la stagione 1977/78, delle barbabietole corrispondenti allo zucchero C.

La Corte, qualora accogliesse detta domanda, dovrebbe farlo tanto nelle cause riunite 116, 124 e 143/77, quanto nelle presenti cause.

Con lettera 25 settembre 1978, la Commissione ha chiesto, a norma degli artt. 60 e/o 61 del regolamento di procedura della Corte, di essere autorizzata ad esibire alla Corte le parti seconda e terza dell'indagine comparativa sui costi di produzione dell'isoglucosio, da un lato, e dello zucchero, dello zucchero liquido e dello zucchero invertito, dall'altro, effettuata dalla ditta privata Klynveld-Turquands DTG & Co., e che la Corte voglia disporre, se lo ritiene necessario, la riapertura della fase orale.

La Corte, per i motivi esposti nella parte in diritto della presente sentenza, non ha ritenuto necessario accogliere le varie domande di cui sopra.

In diritto

1 Con ordinanza in data 29 luglio e, rispettivamente, 8 novembre 1977, pervenute in cancelleria l'8 agosto e il 24 novembre 1977, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, ha chiesto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, di statuire sulla validità di determinate disposizioni del regolamento del Consiglio 27 luglio 1976 n. 1862, che modifica il regolamento n. 2742/75, relativo alle restituzioni alla produzione nel settore dei cereali e del riso (GU L 206, pag. 3), nonchè sulla validità dei regolamenti del Consiglio 17 maggio 1977 n. 1111, che detta disposizioni comuni per l'isoglucosio (GU L 134, pag. 4) e n. 1110/77, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 134, pag 1).

2 Le domande del giudice nazionale sono state proposte nell'ambito di cause promosse contro l'Intervention Board for Agricultural Produce (l'ente d'intervento britannico in fatto di politica agricola comune) dalle attrici nelle cause principali, le quali sostengono che il governo del Regno Unito non ha il diritto di dare attuazione al regolamento n. 1862/76, nella parte in cui questo ha completato il regolamento n. 2742/75, inserendovi un nuovo art. 5 bis, nè ai regolamenti nn. 1111/77 e 1110/77.

3 Dal fascicolo si desume che le attrici nelle cause principali sono amidifici i quali producono o progettano di produrre dell'isoglucosio, uno sciroppo di glucosio ad alto tenore di fruttosio, la cui vendita sul mercato comunitario in quantità rilevanti risale solo al 1976 e che viene ottenuto dall'amido ricavato da vari cereali, in genere dal granoturco, di cui la maggior parte è importata da paesi terzi;

4 l'isoglucosio, benchè possieda sotto molti aspetti le stesse caratteristiche dello zucchero di canna o di barbabietola, ne differisce pure in quanto, allo stato attuale delle conoscenze tecniche, non può essere cristallizzato ed entra attualmente in concorrenza con lo zucchero solo nelle industrie che usano zucchero liquido.

5 Per risolvere le questioni sollevate dal giudice nazionale, è opportuno esaminare separatamente il regolamento n. 1862/76, da un lato, e i regolamenti nn. 1111/77 e 1110/77, dall'altro.

Il regolamento n. 1862/76 (restituzione alla produzione)

6 Per valutare la validità del regolamento n. 1862/76, è opportuno considerare in primo luogo la situazione giuridica che esisteva prima dell'entrata in vigore di detto regolamento, in fatto di regime delle restituzioni alla produzione nel settore dei cereali.

7 A termini del nono considerando del regolamento del Consiglio 25 ottobre 1975 n. 2727, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU L 281, pag. 1) «considerando che, vista la particolare situazione del mercato degli amidi, delle fecole e del glucosio ottenuto con il procedimento detto "di idrolisi diretta" può rivelarsi necessario prevedere una restituzione alla produzione per far sì che i prodotti di base utilizzati da questa industria siano messi a disposizione ad un prezzo inferiore a quello che risulterebbe applicando il regime dei prelievi e dei prezzi comuni»;

8 l'art. 11, n. 1, di detto regolamento stabilisce che una restituzione alla produzione «può essere accordata:

a) per il granoturco e il frumento tenero utilizzati nella Comunità per la fabbricazione di amido;

b) per la fecola di patate;

c) per le semole ed i semolini di granoturco utilizzati nella Comunità per la fabbricazione di glucosio mediante il metodo detto di "idrolisi diretta"»;

9 a termini dell'art. 11, n. 3, il Consiglio, che delibera su proposta della Commissione a maggioranza qualificata, stabilisce le norme di attuazione di detto articolo e l'importo della restituzione alla produzione;

10 in conformità a detta disposizione, il Consiglio adottava il regolamento 29 ottobre 1975 n. 2742, relativo alle restituzioni alla produzione nel settore dei cereali e del riso (GU L 281, pag. 57) col quale, valutando in ispecie «la situazione risultante dal livello dei prezzi comuni e dalla concorrenza tra l'amido di granoturco, l'amido di riso e la fecola, da un lato, e i prodotti chimici di sostituzione, dall'altro» (secondo considerando del regolamento), ha fissato gl'importi della restituzione alla produzione per detti prodotti;

11 col regolamento n. 1862/76, entrato in vigore il 1° agosto 1976, il Consiglio ha modificato il regolamento n. 2742/75, considerando che «tenuto conto della situazione che verrà a determinarsi dall'inizio della campagna di commercializzazione 1976/1977, in particolare in conseguenza dell'applicazione dei prezzi comuni per i cereali e per il riso fissati per tale campagna, è necessario aumentare gli importi delle restituzioni alla produzione; che tuttavia, tenuto conto degli obiettivi del regime delle restituzioni alla produzione, è opportuno non prevedere detto aumento per i prodotti usati nella fabbricazione di glucosio ad alto tenore di fruttosio; che il mezzo più adeguato per l'attuazione di tale misura consiste nel prevedere il recupero presso i fabbricanti in questione dell'importo dell'aumento delle restituzioni alla produzione, a seconda del prodotto utilizzato»;

12 benchè a norma dell'art. 1 di detto regolamento, le restituzioni alla produzione siano state aumentate, l'art. 2 del regolamento stesso, che ha aggiunto un nuovo art. 5 bis al regolamento n. 2742/75, ha stabilito una disciplina speciale per la restituzione alla produzione relativa ad un solo prodotto trasformato a base di amido, il glucosio ad alto tenore di fruttosio;

13 a norma di quest'ultimo articolo, l'importo della restituzione per l'amido trasformato in detto prodotto viene mantenuto allo stesso livello della stagione precedente e viene soppresso a partire dalla stagione 1977/78;

14 a norma del n. 3 del nuovo art. 5 bis, la differenza fra l'importo della restituzione alla produzione per l'amido trasformato in glucosio ad alto tenore di fruttosio e l'importo per l'amido usato per qualsiasi altro scopo va recuperato dagli Stati membri presso i trasformatori;

15 quindi, nel caso dei prodotti usati ulteriormente per la fabbricazione di glucosio ad alto tenore di fruttosio, il regolamento n. 1862/76, all'art. 2, ricorrendo al sistema del «recupero», rifiuta in sostanza, per la stagione 1976/77, di aumentare la restituzione alla produzione e, a decorrere dalla stagione successiva, l'ha soppressa.

16 Mentre nella causa 103/77 il giudice nazionale chiede solo in termini generali se il regolamento n. 1862/76 sia valido in quanto tende a completare il regolamento n. 2742/75 con un art. 5 bis, l'attrice nella causa principale deduce nelle osservazioni scritte tre mezzi contro la validità del regolamento n. 1862/76;

17 è quindi opportuno risolvere la questione sollevata valutando la validità del regolamento alla luce di detti mezzi.

18 In primo luogo, secondo l'attrice nella causa principale, il regolamento n. 1862/76 non sarebbe motivato per quanto riguarda l'art. 2 e violerebbe quindi l'art. 190 del Trattato.

19 La motivazione dell'art. 2 del regolamento n. 1862/76, nel preambolo del regolamento stesso, è limitata alla dichiarazione che «tenuto conto degli obiettivi del regime delle restituzioni alla produzione, è opportuno non prevedere detto aumento per i prodotti usati nella fabbricazione di glucosio ad alto tenore di fruttosio»;

20 cionondimeno tale motivazione, per quanto laconica al punto di tacere la soppressione delle restituzioni per la fabbricazione di detto prodotto, va considerata e valutata nell'ambito complessivo della disciplina di cui il regolamento n. 1862/76 fa parte integrante;

21 i sopra citati brani delle motivazioni dei regolamenti n. 2727/75 e 2742/75 mostrano che lo scopo principale delle restituzioni alla produzione, per quanto riguarda il mercato degli amidi o delle fecole, è quello di eliminare lo svantaggio subito dagli amidifici a causa dell'applicazione dei prezzi comuni per le materie prime da essi usate e di consentire loro di praticare prezzi concorrenziali rispetto a quelli dei prodotti chimici di sostituzione;

22 ricollocati nell'ambito del sistema nel quale hanno avuto luogo, il rifiuto di aumentare la restituzione e la successiva abolizione della stessa per l'amido destinato alla produzione dell'isoglucosio, prodotto che non è affatto o è solo poco in concorrenza coi prodotti chimici di sostituzione, si spiegano con la natura degli scopi del regime delle restituzioni alla produzione cui viene fatto richiamo nella motivazione del regolamento n. 1862/76;

23 questo richiamo agli scopi del regime delle restituzioni, del resto ben noti agli ambienti interessati, soddisfa l'esigenza di motivazione posta dall'art. 190 del Trattato e, quindi, la validità del regolamento n. 1862 non può essere contestata sotto questo aspetto.

24 L'attrice nella causa principale deduce inoltre che il regolamento n. 1862/76, determinando una situazione eccezionale per i produttori d'amido destinato alla fabbricazione dell'isoglucosio, effettua una discriminazione fra questi e i produttori d'amido destinato ad altri scopi e ciò in contrasto col principio di non discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, 2° comma del Trattato.

25 L'art. 40, n. 3, 2° comma del Trattato dispone che l'organizzazione comune dei mercati «deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità»;

26 il divieto di discriminazione enunciato dalla norma sopra citata è solo l'espressione specifica del principio generale di uguaglianza che fa parte dei principi fondamentali del diritto comunitario;

27 questo principio impone che le situazioni analoghe non siano trattate in modo diverso, a meno che la differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata.

28 Si deve perciò stabilire se l'isoglucosio si trovi in una situazione analoga a quella di altri prodotti degli amidifici, soprattutto nel senso che questi possano sostituire l'isoglucosio nell'uso specifico che ne viene normalmente fatto;

29 è assodato che non vi è alcuna concorrenza fra l'amido e l'isoglucosio o fra questo e gli altri prodotti derivati dall'amido, salvo eventualmente il glucosio;

30 dal fascicolo si desume che le considerevoli differenze di potere edulcorante dell'isoglucosio, da un lato, e del glucosio, dall'altro, fanno sì che questi due prodotti abbiano applicazioni diverse, il che esclude ch'essi siano in situazione concorrenziale e analoga l'uno rispetto all'altro;

31 oltracciò, dato che l'isoglucosio può sostituire, almeno in parte, lo zucchero, il mantenere in vigore la restituzione alla produzione a favore dei produttori d'isoglucosio avrebbe potuto costituire, in una fase ulteriore, una discriminazione a danno dei produttori di zucchero i quali, dal canto loro, non fruiscono di un vantaggio equivalente;

32 perciò, l'art. 2 del regolamento n. 1862/76 non viola il principio di non discriminazione fra produttori della Comunità enunziato dall'art. 40, n. 3, 2° comma del Trattato.

33 Infine, l'attrice nella causa principale nel procedimento 103/77 contesta la validità del regolamento n. 1862/76 assumendo che questo, nella parte in cui stabilisce una disciplina speciale che sopprime la restituzione alla produzione per l'amido destinato alla produzione dell'isoglucosio, è andato oltre il potere attribuito al Consiglio dall'art. 11 del regolamento n. 2727/75;

34 non potendo quindi essere considerato come una disposizione d'attuazione ai sensi di detto articolo, il regolamento n. 1862/76 avrebbe potuto essere adottato solo previo espletamento delle procedure contemplate dall'art. 43, n. 2, 3° comma del Trattato, ivi compresa la consultazione dell'Assemblea.

35 È già stato accertato che l'esclusione — ad opera dell'art. 2 del regolamento n. 1862/76 — dell'ambito destinato alla produzione d'isoglucosio dal regime delle restituzioni alla produzione era conforme agli scopi di questo;

36 si deve quindi ritenere che questo provvedimento è stato adottato in conformità ai poteri attribuiti al Consiglio dall'art. 11 del regolamento n. 2727/75 e, di conseguenza, è una disposizione emanata per l'attuazione di questo articolo, per la quale il Trattato non contempla la consultazione dell'Assemblea.

37 Da tutto quanto precede emerge che l'esame delle questioni sollevate dal giudice nazionale non ha rilevato alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento n. 1862/76.

I regolamenti nn. 1110/77 e 1111/77 (contributo alla produzione)

38 Per valutare la validità dei regolamenti nn. 1110/77 e 1111/77, è opportuno considerare in primo luogo determinati aspetti dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero.

39 Il regolamento n. 3330/74 contempla, nel suo titolo III, per le imprese produttrici di zucchero, per le stagioni saccarifere dalla 1975/76 alla 1979/80 inclusa, un regime di quote organizzato come segue:

— in forza dell'art. 24 è attribuita a ciascuna impresa una quota base, detta quota A, e lo zucchero prodotto nell'ambito di questa quota può essere venduto direttamente sul mercato comunitario fruendo del prezzo d'intervento;

— a norma dell'art. 25, può essere inoltre attribuita a ciascuna impresa, a sua richiesta, un'altra quota, detta quota B, pari alla quota A moltiplicata per un certo coefficiente; lo zucchero prodotto entro questa quota può essere del pari venduto alle stesse condizioni sul mercato comunitario, ma contro pagamento di un contributo alla produzione (art. 27);

— lo zucchero prodotto oltre le quote A e B, detto zucchero C, non può essere smerciato sul mercato interno e va esportato tale e quale sul mercato mondiale prima del 1° gennaio successivo alla fine della stagione saccarifera nel corso della quale è stato prodotto (art. 26);

40 a norma dell'art. 27, n. 2, di detto regolamento, il contributo alla produzione è calcolato per unità di peso, dividendo le perdite complessive, derivanti dallo smercio della quantità prodotta nella Comunità che supera la quantità garantita, per il totale delle quantità prodotte oltre la quota base delle imprese della Comunità;

41 ai sensi dell'art. 27, n. 3, il contributo alla produzione non può eccedere un importo massimo, cioè il 30 % del prezzo d'intervento.

42 In forza dell'art. 2, n. 2 del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977 n. 1112 (GU L 134, pag. 9), il prezzo d'intervento per lo zucchero bianco è fissato in 32,83 unità di conto il quintale per la stagione saccarifera 1977/78;

43 a norma dell'art. 5 di detto regolamento, la quota B è fissata, per la stessa stagione, al 35 % della quota A;

44 ne consegue che il contributo alla produzione per detta stagione è dovuto al massimo per 35/135, cioè un po' meno del 26 % della produzione complessiva di zucchero delle quote A e B;

45 ai sensi dell'art. 6 del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977 n. 1113 (GU L 134, pag. 11), l'importo massimo del contributo alla produzione è

fissato, per la stagione di cui sopra, in 9,85 unità di conto il quintale di zucchero bianco.

46 Col regolamento n. 1111/77, il Consiglio ha stabilito delle disposizioni comuni per l'isoglucosio che implicano in particolare un regime comune degli scambi coi paesi terzi e un regime di contributi alla produzione nonchè l'istituzione di una procedura che stabilisce la stretta collaborazione fra gli Stati membri e la Commissione in seno ad un comitato di gestione;

47 l'istituzione del regime di contributi alla produzione è motivata, nel settimo considerando del regolamento, come segue:

«considerando che l'isoglucosio è un prodotto di sostituzione in concorrenza diretta con lo zucchero liquido il quale, come ogni zucchero di barbabietola o di canna, è soggetto a severe restrizioni di produzione; che l'isoglucosio trae da questo fatto un vantaggio economico e, date le eccedenze di zucchero esistenti nella Comunità, rende perciò necessario esportare nei paesi terzi quantitativi di zucchero corrispondenti; che occorre pertanto prevedere un adeguato regime di contributi gravanti sulla produzione dell'isoglucosio, per la copertura parziale degli oneri all'esportazione»;

48 secondo il nono considerando del regolamento, il regime dei contributi di cui sopra è complementare a quello istituito dal regolamento n. 3330/74, modificato da ultimo dal regolamento n. 1110/77, e il contributo contemplato sulla produzione d'isoglucosio è assimilato a quello contemplato dall'art. 27 del regolamento n. 3330/74 e costituisce quindi una risorsa propria della Comunità, ai sensi dell'art. 2 della decisione del Consiglio 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri mediante risorse proprie della Comunità (GU L 94, pag. 19);

49 il regime di contributi alla produzione è attuato dagli artt. 8 e 9 del regolamento e si applica ai periodi corrispondenti alle stagioni saccarifere 1977/78 e 1978/79;

50 l'art. 9 del regolamento stabilisce al n. 1 che gli Stati membri riscuotono a carico del produttore d'isoglucosio un contributo alla produzione e, al n. 2, 1° comma, che l'importo del contributo è, per un quintale di materia secca, pari all'importo del contributo alla produzione contemplato dall'art. 27 del regolamento n. 3330/74 per lo stesso periodo cui questo si riferisce;

51 tuttavia, a norma del secondo comma del n. 2, per il periodo 1° luglio 1977-30 giugno 1978, l'importo del contributo di cui al n. 1 non può essere superiore a 5 unità di conto il quintale di materia secca;

52 è questo l'importo che si applica quando il contributo alla produzione di cui all'art. 27 del regolamento n. 3330/74 è superiore a 5 unità di conto il quintale di zucchero bianco per lo stesso periodo;

53 a norma del n. 3 dell'art. 9, le modalità d'applicazione di questo vengono stabilite secondo la procedura detta dal comitato di gestione.

54 Con l'art. 1 del regolamento n. 1110/77 il Consiglio, considerando che «l'instaurazione di misure comuni per il settore dell'isoglucosio . . . rende necessaria l'esclusione di tale prodotto dal campo di applicazione del regolamento n. 3330/74», ha eliminato l'isoglucosio dall'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero liquido;

55 a termini del quarto considerando di detto regolamento, «l'instaurazione di un regime di contributi alla produzione di isoglucosio, prevista dall'art. 9 del regolamento n. 1111/77 del Consiglio . . . si basa essenzialmente sulla necessità di far partecipare tale produzione agli oneri che derivano per il settore dello zucchero dal fatto che la sostituzione di quest'ultimo con l'isoglucosio rende inevitabile, nella situazione eccedentaria di zucchero della Comunità, l'esportazione verso paesi terzi di corrispondenti quantitativi di zucchero; che è pertanto opportuno prevedere che le entrate corrispondenti al contributo alla produzione di isoglucosio contribuiscano a ridurre le perdite risultanti dallo smercio»;

56 in forza dell'art. 4 del regolamento, le perdite complessive di cui all'art. 27, n. 2 del regolamento n. 3330/74 sono diminuite, fra l'altro, del contributo alla produzione contemplato dall'art. 9 del regolamento n. 1111/77.

57 Il giudice nazionale ha chiesto se i regolamenti nn. 1111/77 e 1110/77 siano invalidi per uno o più dei motivi dedotti dinanzi ad essa dalle attrici nelle cause principali.

58 Dal fascicolo si desume che i mezzi più importanti dedotti contro la validità della disciplina di cui trattasi si possono così riassumere:

— essa viola il principio di proporzionalità in quanto impone ai produttori d'isoglucosio un onere del tutto iniquo che va a profitto dei produttori di zucchero;

— essa non contiene alcuna disposizione, nè è stata seguita da alcun provvedimento d'attuazione, mirante a tutelare le legittime aspettative delle attrici;

— essa viola il Trattato in quanto le sue disposzioni non perseguono o sono in contraddizione con gli scopi della politica agricola comune enunziati all'art. 39 del Trattato, tanto complessivamente quanto separatamente;

— essa viola il Trattato in quanto implica una discriminazione manifesta, contraria all'art. 40, n. 3, 2° comma del Trattato;

— il contributo è eccessivo e sproporzionato, come mostra il fatto ch'esso ha avuto l'effetto di rendere la produzione d'isoglucosio non redditizia rispetto allo zucchero su un mercato in cui questi prodotti potrebbero altrimenti essere competitivi, di guisa che essa elimina così un concorrente dal mercato;

— la Commissione e il Consiglio hanno abusato dei loro poteri in quanto hanno cercato, mediante il contributo, di compensare il vantaggio reale o supposto dell'isoglucosio dal punto di vista della concorrenza;

— la disciplina si basa sulla stima assolutamente inadeguata e/o errata dei costi di produzione dell'isoglucosio e/o sulla valutazione del tutto erronea del ruolo dell'isoglucosio e del suo mercato potenziale.

59 È opportuno accertare in primo luogo se il regolamento n. 1111/77, istituendo il contributo alla produzione d'isoglucosio, abbia violato il divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato.

60 In proposito, ci si deve chiedere se l'isoglucosio e lo zucchero si trovino in situazioni analoghe.

61 Dal secondo considerando del regolamento n. 1111/77 si desume che «l'isoglucosio è un prodotto direttamente sostitutivo dello zucchero liquido ottenuto dalla trasformazione della barbabietola o della canna da zucchero», e dal settimo considerando dello stesso regolamento che l'isoglucosio è «un prodotto di sostituzione in concorrenza diretta con lo zucchero»;

62 come il Consiglio ha in seguito dichiarato nel terzo considerando del regolamento 6 giugno 1978 n. 1298, che modifica il regolamento n. 1111/77 (GU L 160, pag. 9), dato che i mercati dello zucchero e dell'isoglucosio sono strettamente connessi e la situazione della Comunità nel settore dello zucchero è caratterizzata da eccedenze strutturali, qualsiasi provvedimento comunitario riguardante uno dei due prodotti si ripercuote inevitabilmente sull'altro.

63 Cionondimeno, va rilevato che i produttori d'isoglucosio e i produttori di zucchero sono trattati in modo diverso per quanto riguarda l'imposizione del contributo alla produzione;

64 contrariamente, infatti, al contributo alla produzione di cui all'art. 27 del regolamento n. 3330/74, il quale colpisce solo lo zucchero della quota B, il contributo istituito dall'art. 9 del regolamento n. 1111/77 si applica all'intera produzione d'isoglucosio;

65 entro i limiti delle quote A e B, i produttori di zucchero godono della garanzia di smercio al prezzo d'intervento e fruiscono del regime delle restituzioni all'esportazione, mentre i produttori d'isoglucosio non fruiscono di vantaggi analoghi;

66 anche se si tiene conto del fatto che, in forza dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1111/77, l'importo del contributo alla produzione dell'isoglucosio è stato limitato, per il periodo 1° luglio 1977-30 giugno 1978, all'aliquota massima di 5 unità di conto il quintale, aliquota mantenuta in vigore per la stagione 1978/79 dal regolamento n. 1298/78, la differenza di trattamento sussiste ugualmente, dato che i produttori d'isoglucosio non godono delle garanzie di mercato attribuite ai produttori dello zucchero tradizionale.

67 Resta comunque da stabilire se tale differenza di trattamento per quanto riguarda l'imposizione del contributo alla produzione sia obiettivamente giustificata.

68 Secondo il Consiglio e la Commissione, l'isoglucosio gode, senza essere soggetto ai vincoli alla produzione imposti allo zucchero, della differenza ipotetica, stimata nel 15 %, fra il prezzo d'intervento fissato ad un livello che teneva conto dei prezzi più elevati praticati nei paesi membri prima dell'istituzione dell'organizzazione comune dei mercati dello zucchero e il prezzo

che, in mancanza del regime delle quote, avrebbe dovuto essere fissato per orientare la produzione di zucchero nella Comunità;

69 di conseguenza, dato che il prezzo dell'isoglucosio tende ad allinearsi sul prezzo d'intervento dello zucchero, il regime d'intervento attribuirebbe all'isoglucosio un vantaggio concorrenziale rispetto allo zucchero pari a circa il 15 % del prezzo d'intervento di questo, il che corrisponderebbe all'incirca a 5 unità di conto, cioè all'importo provvisorio del contributo alla produzione d'isoglucosio.

70 Questo argomento va disatteso;

71 anche ammettendo, infatti, come ipotesi, che il vantaggio tratto dai produttori d'isoglucosio dal regime d'intervento vigente per lo zucchero possa essere valutato nel 15 % del prezzo d'intervento di questo, un vantaggio di prezzo del genere vale del pari per taluni produttori di zucchero, in particolare per quelli che dispongono d'impianti moderni favorevolmente e ubicati.

72 La Commissione e il Consiglio deducono inoltre che il contributo alla produzione di 5 unità di conto imposto all'isoglucosio è essenzialmente analogo agli oneri gravanti sullo zucchero;

73 per dimostrarlo, a richiesta della Corte, la Commissione ha versato agli atti una tabella contenente numerosi esempi tratti dai dati di produzione di zuccherifici moderni che producono quantità rilevanti di zucchero C;

74 secondo la Commissione, questi calcoli dimostrano che i produttori di zucchero sopportano degli oneri varianti da 3,81 a 13,52 unità di conto il quintale.

75 La Commissione ha determinato tali oneri per ciascuno zuccherificio mediante un calcolo che parte dalla produzione complessiva di zucchero A, B e C nella stagione saccarifera 1977/78; essa ha quindi stimato il valore di detta produzione, attribuendo allo zucchero A il prezzo d'intervento, allo zucchero B detto prezzo meno il contributo ad esso relativo e, allo zucchero C, una stima del prezzo mondiale.

76 dividendo il valore totale così ottenuto per la produzione complessiva, la Commissione arriva ad un prezzo medio, espresso in unità di conto, per quintale;

77 in base a questi calcoli, l'onere medio gravante su ciascun quintale di zucchero prodotto è la differenza fra detto prezzo medio e il prezzo d'intervento per la stessa quantità;

78 è tuttavia assodato che, grazie all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, circa il 60 % dell'onere medio corrispondente al contributo alla produzione grava sui bieticultori per i quali il prezzo minimo delle barbabietole è considerevolmente ridotto per le barbabietole usate per lo zucchero B e C, cioè per lo zucchero prodotto oltre la quota base;

79 la Commissione, omettendo di includere nei suoi calcoli questo fattore, ha notevolmente sopravvalutato gli oneri gravanti sui produttori di zucchero;

80 va del pari rilevato che dai calcoli della Commissione si desume che ogni aumento del totale della produzione di zucchero oltre la quota base fa aumentare l'onere medio a carico del produttore, di guisa che questi è in grado di ridurre l'importo di tale onere limitando la propria produzione, mentre per il produttore d'isoglucosio la limitazione della produzione è priva di effetto per quanto riguarda l'importo per unità di peso del contributo alla produzione istituito dal regolamento n. 1111/77.

81 Il Consiglio e la Commissione pongono inoltre in evidenza le difficoltà d'ordine pratico connesse a determinate situazioni alternative, fra cui in ispecie la creazione di un sistema di quote per l'isoglucosio, tenuto conto del fatto che si tratta di un prodotto appena comparso sul mercato comunitario e la cui produzione sta aumentando rapidamente;

82 gli inconvenienti del genere addotto non possono tuttavia giustificare l'imposizione di un onere manifestamente ineguale;

83 le disposizioni del regolamento n. 1111/77 che istituiscono il regime del contibuto alla produzione d'isoglucosio ledono quindi il principio generale d'uguaglianza di cui il divieto di discriminazione posto dall'art. 40, n. 3 del Trattato costituisce un'espressione specifica.

84 Si deve quindi dichiarare che il regolamento n. 1111/77 è invalido in quanto i suoi artt. 8 e 9 impongono un contributo alla produzione dell'isoglucosio di 5 unità di conto il quintale di materia secca per il periodo corrispondente alla stagione saccarifera 1977/78;

85 è di conseguenza superfluo esaminare i restanti mezzi dedotti dalle attrici e statuire sulla validità del regolamento n. 1110/77;

86 cionondimeno, la dichiarazione di cui sopra lascia al Consiglio la facoltà di adottare tutti gli opportuni provvedimenti, compatibili col diritto comunitario, onde garantire il buon funzionamento del mercato degli edulcoranti.

Sulle spese

87 Le spese sostenute dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;

88 nei confronti delle parti nelle cause principali, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato davanti al giudice nazionale cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, con ordinanza 29 luglio e 8 novembre 1977, dichiara:

1° L'esame delle questioni sollevate non ha rilevato alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento del Consiglio 27 luglio 1976 n. 1862.

2° Il regolamento del Consiglio 17 maggio 1977 n. 1111 è invalido in quanto i suoi artt. 8 e 9 impongono un contributo alla produzione dell'isoglucosio di 5 unità di conto il quintale di materia secca per il periodo corrispondente alla stagione saccarifera 1977/78.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 25 ottobre 1978.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL

(vedasi causa 125/77, pag. 2008)