SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

20 novembre 2003 *

Nel procedimento C-416/01,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Tribunal Supremo (Spagna) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR)

e

Administración General del Estado,

con l'intervento di:

Ebro Puleva SA, già Azucarera Ebro Agrícolas SA,

e

Azucareras Reunidas de Jaén SA,

domanda vertente sull'interpretazione dei regolamenti (CEE) del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 177, pag. 4), (CEE) del Consiglio 26 gennaio 1982, n. 193, che adotta le norme generali relative ai trasferimenti di quote nel settore dello zucchero (GU L 21, pag. 3) e (CE) del Consiglio 19 giugno 2001, n. 1260,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 178, pag. 1),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dal sig. V. Skouris (relatore), facente funzione di presidente della Sesta Sezione, dai sigg. C. Gulmann, J.N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet e dalla sig.ra F. Macken, giudici,

avvocato generale: sig. J. Mischo
cancelliere: sig. H. von Holstein, cancelliere aggiunto

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR), dal sig. R. García-Palencia, abogado;

— per la Ebro Puleva SA, già Azucarera Ebro Agrícolas SA, dal sig. F. Santos Carrascosa, abogado;

— per il governo spagnolo, dalla sig.ra N. Díaz Abad, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dalle sig.re M. Condou-Durande e S. Pardo Quintillán, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR), rappresentata dal sig. R. García-Palencia, della Ebro Puleva SA, rappresentata dal sig. M. Araujo Boyd, abogado, della Azucareras Reunidas de Jaén SA, rappresentata dal sig. J. Pérez-Bustamante, abogado, del governo spagnolo, rappresentato dalla sig.ra N. Díaz Abad, della Commissione, rappresentata dalle sig.re M. Condou-Durande e S. Pardo Quintillán, all'udienza del 26 febbraio 2003,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 maggio 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 3 ottobre 2001, pervenuta alla Corte il 22 ottobre seguente, il Tribunal Supremo ha sottoposto, ai sensi dell'art. 234 CE, una domanda vertente sull'interpretazione dei regolamenti (CEE) del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 177, pag. 4), (CEE) del Consiglio 26 gennaio 1982, n. 193, che adotta le norme generali relative ai trasferimenti di quote nel settore dello zucchero (GU L 21, pag. 3), e (CE) del Consiglio 19 giugno 2001, n. 1260, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 178, pag. 1).

2 La detta questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia che vede opposte la Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (in prosieguo: la «ACOR») all'Administración General del Estado. Sono intervenute nella causa principale la società Ebro Puleva SA, già Azucarera Ebro Agrícolas SA, e la società Azucareras Reunidas de Jaén SA (in prosieguo: la «ARJ»).

Contesto normativo

La normativa comunitaria

3 Risulta dal fascicolo che la normativa comunitaria applicabile in vigore all'epoca dei fatti della causa principale era costituita dai regolamenti nn. 1785/81 e 193/82.

4 Il regolamento n. 1785/81 è stato nel frattempo sostituito dal regolamento (CE) del Consiglio 13 settembre 1999, n. 2038, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 252, pag. 1), a sua volta sostituito dal regolamento n. 1260/2001, che è attualmente in vigore. Quest'ultimo regolamento ha sostituito anche il regolamento n. 193/82 (v. art. 49 del regolamento n. 1260/2001).

5 L'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero comporta, in particolare, un regime di quote. La normativa comunitaria distingue tra due tipi di quota e tre tipi di zucchero. Lo zucchero che rientra nella quota A, che rappresenta il consumo di zucchero nella Comunità, può essere liberamente messo in commercio nel mercato comune e il suo smercio è garantito dal prezzo

di intervento. La quota B costituisce la parte della produzione di zucchero che eccede la quota A, ma non supera la «quota massima» stabilita dal regolamento. Anche lo zucchero che rientra nella quota B può essere messo liberamente in commercio nel mercato comune, ma senza la garanzia del prezzo d'intervento, o può essere esportato in paesi terzi con una restituzione all'esportazione. Lo zucchero prodotto in quantitativi che eccedono la somma delle quote A e B è denominato «zucchero C» e deve essere esportato senza che venga concessa alcuna restituzione all'esportazione.

6 Ai sensi dell'art. 24, n. 1, del regolamento n. 1785/81 (divenuto art. 27, n. 1, del regolamento n. 2038/1999, e successivamente art. 11, n. 1, del regolamento n. 1260/2001), «[g]li Stati membri attribuiscono, alle condizioni del presente titolo, una quota A e una quota B a ogni impresa produttrice di zucchero (...) alla quale (...) sia stata fornita una quota di base definita (...) dal regolamento (CEE) n. 3330/70 o dal regolamento (CEE) n. 1111/77 (...)».

7 Per quanto concerne i trasferimenti di quote, il quattordicesimo 'considerando' del regolamento n. 1785/81 enuncia che gli Stati membri hanno, «nel quadro di regole e criteri comunitari particolari, oltre [al]la competenza di attribuire le quote per impresa produttrice (...) [anche quello] di modificare ulteriormente le quote delle imprese esistenti (...) e di riassegnare ad altre imprese le quantità di quote ritirate», e questo con l'obiettivo di «rispondere, se necessario, ai bisogni di ristrutturazione dei settori della coltivazione della barbabietola e della canna da zucchero, della produzione dello zucchero e di quella dell'isoglucosio (...)». Inoltre, secondo il quindicesimo 'considerando' dello stesso regolamento, «le quote di produzione attribuite alle imprese costituiscono un mezzo per garantire ai produttori i prezzi comunitari e lo smercio della loro produzione, i trasferimenti di quote devono essere effettuati prendendo in considerazione l'interesse di tutte le parti in questione ed in particolare quello dei produttori di barbabietole o di canne da zucchero». Il ventiquattresimo 'considerando' del regolamento n. 2038/1999 presenta una formulazione identica a quella del quindicesimo 'considerando' del regolamento n. 1785/81. Il diciottesimo e il diciannovesimo 'considerando' del regolamento n. 1260/2001 hanno un tenore letterale analogo ai due citati 'considerando' del regolamento n. 1785/81.

8 L'art. 25 del regolamento n. 1785/81 (divenuto art. 30 del regolamento n. 2038/1999, e successivamente art. 12 del regolamento n. 1260/2001) stabilisce quanto segue:

«1. Gli Stati membri possono effettuate dei trasferimenti tra imprese di quote A e di quote B secondo le condizioni del presente articolo e prendendo in considerazione l'interesse di ogni parte in questione, in particolare quello dei produttori di barbabietole o di canne da zucchero.

2. Gli Stati membri possono diminuire la quota A e la quota B di ciascuna impresa produttrice di zucchero o di isoglucosio, stabilite sul loro territorio, di una quantità totale che non superi (...) il 10 % secondo il caso della quota A o della quota B determinato per ciascuna di esse conformemente all'articolo 24.

(...)

3. I quantitativi delle quote A e B detratti vengono assegnati come tali dagli Stati membri a una o più imprese dotate o meno di una quota e stabilite (...) nella stessa regione delle imprese cui detti quantitativi sono stati sottratti.

(...)».

9 Per quanto riguarda, in particolare, la destinazione delle quote, in caso di fusione o di cessione di imprese produttrici di zucchero, l'art. 2, n. 1, lett. a), del regolamento n. 193/82 [divenuto punto II.1, lett. a), dell'allegato IV del regolamento n. 1260/2001] stabilisce che «lo Stato membro assegna all'impresa che risulta dalla fusione una quota A e una quota B rispettivamente pari alla somma delle quote A e alla somma delle quote B assegnate, prima della fusione, alle imprese produttrici di zucchero partecipanti alla fusione».

10 Tuttavia, ai sensi del n. 2 della stessa norma (divenuto punto II.2 dell'allegato IV del regolamento n. 1260/2001):

«[S]e una parte dei produttori di barbabietole o di canne direttamente interessati da una delle operazioni di cui al paragrafo 1 dichiarano esplicitamente di voler consegnare le loro barbabietole o canne a un'impresa produttrice di zucchero che non partecipa alle operazioni, lo Stato membro può effettuare l'assegnazione in funzione dei quantitativi di produzione assorbiti dall'impresa alla quale tali produttori intendono consegnare le loro barbabietole o canne».

11 Infine, ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 193/82 (divenuto punto IV dell'allegato IV del regolamento n. 1260/2001):

«(...) le misure ai sensi degli articoli 2 e 3 possono essere applicate soltanto se:

a) sono presi in considerazione gli interessi di ognuna delle parti interessate,

e

b) lo Stato membro interessato le considera idonee a migliorare la struttura dei settori della produzione della barbabietola o della canna e della fabbricazione dello zucchero,

e

c) riguardano imprese stabilite in una stessa regione ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1785/81».

La normativa nazionale

12 La legge spagnola 17 luglio 1989, n. 16, recante disposizioni a tutela della concorrenza (BOE n. 170 del 18 luglio 1989, pag. 22747), disciplina, in particolare, il controllo delle operazioni di concentrazione. L'atto impugnato nella causa principale, con cui il Consiglio dei Ministri spagnolo ha approvato la fusione tra le società Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación SA e la Sociedad General Azucarera de España SA, è stato adottato sulla base di tale legge il 25 settembre 1998.

I fatti della causa principale e la questione pregiudiziale

13 Al momento in cui sono avvenuti i fatti all'origine della controversia principale, il settore dell'industria saccarifera annoverava, in Spagna, quattro imprese, fra le quali era ripartita la quota massima di produzione di zucchero attribuita a tale

paese, vale a dire 1 000 000 di tonnellate metriche (in prosieguo: «tm»), di cui 960 000 tm per la quota A e 40 000 per la quota B. Tale suddivisione era la seguente:

— alla Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación SA, una delle imprese che hanno partecipato alla fusione, 540 786 tm; detta impresa aveva 10 fabbriche di zucchero (sui 19 impianti di trasformazione industriale di zucchero attivi in Spagna);

— alla Sociedad General Azucarera de España, SA, l'altra impresa che ha partecipato alla fusione, 241 688 tm; detta impresa era costituita da cinque stabilimenti di trasformazione della barbabietola da zucchero e da una fabbrica di trasformazione della canna da zucchero;

— alla ACOR, 147 797 tm; tale impresa aveva due fabbriche situate nella zona nord;

— alla ARJ, 69 732 tm, di cui 66 900 per la quota A e 2 832 della quota B; tale impresa possedeva una sola fabbrica situata nella zona sud.

14 Il 25 settembre 1998 il Consiglio dei Ministri spagnolo, ai sensi della legge n. 16/89, ha approvato l'operazione di fusione tra le società Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentacíon SA e la Sociedad General Azucarera de España SA. Tale fusione consentiva alla nuova società Azucarera Ebro Agrícolas SA (in prosieguo: la «Ebro») di controllare il 78,23 % della quota spagnola di zucchero A e B, a fronte del 14,77 % della ACOR e del 6,97 % della ARJ. Per quanto riguarda gli acquisti di barbabietole nazionali A e B, la nuova società ne avrebbe controllato il 75,21 % nella zona nord, dove la sua concorrente ACOR ne avrebbe controllato solo il 24,79 %, l'88,36 % nella zona sud, dove la sua concorrente ARJ ne avrebbe controllato l'11,64 %, e il 50,08 % nella zona centro, dove la sua concorrente ARJ ne avrebbe controllato il 49,92 %.

15 A fini di tutela della concorrenza effettiva sul mercato dello zucchero, il governo spagnolo ha tuttavia assoggettato tale fusione all'osservanza di determinate condizioni. Secondo la prima condizione, la Ebro «dovrà elaborare un piano di riconversione industriale che contenga obiettivi concreti e il calendario di quest'ultima. Entro il 1° settembre 1999 dovrà presentarlo per approvazione al Ministro dell'Economia e delle Finanze, nonché al Ministro dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione». La seconda condizione prevede che, «allo scopo di aumentare le possibilità di concorrenza sul mercato, il Ministro dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione, conformemente a quanto disposto dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 1785/81, al momento opportuno e a titolo oneroso riassegnerà a imprese stabilite nel territorio spagnolo sino a 30 000 tm della quota spagnola di produzione dello zucchero. Affinché tale riassegnazione di quote avvenga secondo meccanismi di mercato, il prezzo della quota da trasferire e la ripartizione della medesima saranno fissati mediante asta pubblica di non oltre 30 000 tm delle quote (...)» assegnate alla Ebro. La sesta condizione enuncia che «in caso di riassegnazione di quote mediante la procedura di asta pubblica, il governo adotterà i provvedimenti che reputerà opportuni per evitare qualsiasi eventuale ripercussione negativa sui produttori nazionali di barbabietole (...)».

16 Risulta dal fascicolo che i servizi della Commissione sono stati informati riguardo all'assenso dato dal governo spagnolo all'operazione di fusione e che, dopo averlo esaminato, hanno deciso di avviare un procedimento per infrazione. La seconda condizione menzionata, relativa al trasferimento di quote di produzione di zucchero mediante vendita all'asta pubblica, era uno degli aspetti sui quali verteva l'esame della Commissione. Tuttavia, poiché le autorità spagnole si erano mostrate disposte a confermare per iscritto che rinunciavano a procedere alla vendita all'asta pubblica nella riassegnazione delle quote, il procedimento per infrazione non aveva avuto ulteriori sviluppi. Non avendo però ricevuto tale conferma, i servizi della Commissione hanno informato le autorità spagnole che la Commissione si riservava il diritto di ricorrere, senza limiti di tempo, al procedimento per infrazione ex art. 226 CE, nell'ipotesi in cui si fosse deciso di dare attuazione alla seconda condizione.

17 Nel frattempo, il 1° dicembre 1998, la ACOR ha presentato un ricorso contenzioso amministrativo dinanzi al Tribunal Supremo contro la decisione

del Consiglio dei Ministri, sostenendo che la riassegnazione delle quote a titolo oneroso, anziché gratuito, era contraria alla normativa comunitaria relativa all'organizzazione comune nel settore dello zucchero.

18 Il Tribunal Supremo constata, da un lato, che, sebbene risulti dalla normativa comunitaria esposta ai punti 8-11 della presente sentenza che uno Stato membro può esercitare la facoltà di trasferimento di quote senza imporre che l'impresa destinataria fornisca una controprestazione economica a favore dell'impresa cedente, e ciò, forse, in ragione dell'obiettivo fondamentale di regolamentazione del mercato cui s'ispira il sistema delle quote, non ne consegue, in ogni caso non in modo evidente, che sia vietato imporre una controprestazione di questo tipo e che sia quindi vietato effettuare il trasferimento al titolo oneroso. Il Tribunal Supremo rileva, d'altro lato, che, quando uno Stato decide di non applicare la disposizione prevista all'art. 2, n. 1, lett. a), del regolamento n. 193/82 in caso di fusione di imprese, ciò avviene perché esso considera che una riassegnazione distinta è necessaria per migliorare la struttura dei settori della produzione della barbabietola e della produzione di zucchero e che, in conseguenza dello stesso obiettivo fondamentale di regolazione del mercato da essa perseguito, una disposizione che preveda un trasferimento a titolo oneroso non sembra dover impedire o ostacolare gravemente tale riassegnazione.

19 Esso aggiunge che, poiché le condizioni imposte nella decisione del Consiglio dei Ministri 25 settembre 1998 non sono state ancora soddisfatte o attuate, l'interpretazione di cui ha bisogno non riguarda solo la normativa comunitaria in vigore alla data di adozione di tale decisione, ma anche quella attualmente vigente.

20 Alla luce delle considerazioni in precedenza esposte, il Tribunal Supremo ha deciso di sospendere la decisione e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«Qualora l'autorità di uno Stato membro competente ad esercitare il controllo amministrativo su un'operazione di fusione di imprese ritenga necessaria, per tutelare la concorrenza, una nuova assegnazione delle quote di produzione dello zucchero tra le imprese stabilite nel territorio di tale Stato:

a) se le norme del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785, e quelle del regolamento (CEE) del Consiglio 26 gennaio 1982, n. 193, ostino a che la detta autorità disponga che tale trasferimento o tale riassegnazione di quote avvenga a titolo oneroso e, pertanto, imponga all'impresa o alle imprese destinatarie di fornire una controprestazione economica;

b) anche nel caso in cui la prima parte della questione venga risolta negativamente, se, tuttavia, le dette norme ostino a che il prezzo della quota da trasferire e la ripartizione di quest'ultima siano determinati mediante asta pubblica; se le citate norme ostino all'organizzazione di aste pubbliche anche quando è previsto che l'operazione di riassegnazione delle quote mediante tale procedura sarà accompagnata da provvedimenti che consentano di evitare qualsiasi eventuale ripercussione negativa per gli agricoltori nazionali produttori di barbabietola da zucchero;

c) se l'entrata in vigore del regolamento del Consiglio 19 giugno 2001, n. 1260, che deroga ai regolamenti anteriori e istituisce l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, abbia l'effetto di modificare l'interpretazione della normativa comunitaria e le soluzioni della Corte».

Soluzione della Corte

Sulla prima parte della questione

21 Poiché lo zucchero è un prodotto che rientra in un'organizzazione comune dei mercati, va ricordato, preliminarmente, che, secondo una giurisprudenza

costante, in presenza di un regolamento recante organizzazione comune dei mercati in un determinato settore gli Stati membri sono tenuti ad astenersi dall'adottare qualsiasi misura che possa derogarvi o costituirne una violazione (v. sentenze 16 gennaio 2003, causa C-462/01, Hammarsten, Racc. pag. I-781, punto 28; 22 maggio 2003, causa C-355/00, Freskot, Racc. pag. I-5263, punto 19, e 9 settembre 2003, causa C-137/00, Milk Marque e National Farmers' Union, Racc. pag. I-7975, punto 63).

22 Si deve pertanto esaminare se le disposizioni che regolano l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero consentano agli Stati membri di adottare, in materia di quote di zucchero, provvedimenti come quelli impugnati dinanzi al giudice del rinvio.

23 All'epoca dei fatti della causa principale, l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero era disciplinata dal regolamento n. 1785/81.

24 L'art. 24, n. 1, di tale regolamento offre agli Stati membri la possibilità di assegnare, alle condizioni previste dal detto regolamento, una quota A e una quota B a ciascuna impresa produttrice di zucchero che disponga di una quota base.

25 L'art. 25, n. 1, dello stesso regolamento consente agli Stati membri di effettuare trasferimenti tra imprese di quote A e di quote B rispettando le condizioni previste da tale articolo e prendendo in considerazione l'interesse di ogni parte in questione, in particolare quello dei produttori di barbabietole o di canne da zucchero.

26 Ai sensi del n. 2 del detto articolo, gli Stati membri possono, a tale riguardo, ridurre la quota A e la quota B di ciascuna impresa produttrice di zucchero stabilita sul loro territorio di un quantitativo totale che non superi, secondo i casi, il 10 % della quota A o della quota B determinata per ciascuna di esse conformemente all'art. 24 del detto regolamento.

27 L'art. 25, n. 3, del regolamento n. 1785/81 prevede che i quantitativi delle quote A e B detratti vengano assegnati come tali dagli Stati membri a una o più imprese stabilite nel loro territorio.

28 Risulta dal quattordicesimo 'considerando' del detto regolamento che la competenza degli Stati membri a modificare le quote delle imprese esistenti e riassegnare ad altre imprese le quantità di quote ritirate è conferita loro con l'obiettivo di «rispondere, se necessario, ai bisogni di ristrutturazione dei settori della coltivazione della barbabietola e della canna da zucchero, della produzione dello zucchero e di quella dell'isoglucosio».

29 L'art. 25, n. 4, del regolamento di cui trattasi prevede che il Consiglio adotti le norme generali riguardo alla modifica delle quote, in particolare in caso di fusione o di cessione di imprese. Siffatte norme sono state adottate con il regolamento n. 193/82.

30 Ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. a), di quest'ultimo regolamento, in caso di fusione di imprese produttrici di zucchero, lo Stato membro assegna all'impresa che risulta dalla fusione una quota A e una quota B rispettivamente pari alla somma delle quote A e alla somma delle quote B assegnate, prima della fusione, alle imprese produttrici di zucchero partecipanti alla fusione.

31 Tuttavia al n. 2 di tale articolo si precisa che, se una parte dei produttori di barbabietole o di canne direttamente interessati dalla detta fusione dichiarano esplicitamente di voler consegnare le loro barbabietole o canne a un'impresa produttrice di zucchero che non partecipa alla fusione, lo Stato membro può effettuare l'assegnazione delle quote A e B all'impresa risultante dalla fusione in funzione dei quantitativi di produzione assorbiti dall'impresa alla quale tali produttori intendono consegnare le loro barbabietole o canne.

32 Infine, l'art. 4 dello stesso regolamento prevede che le misure così adottate possano essere applicate soltanto se sono presi in considerazione gli interessi di ognuna delle parti interessate, se lo Stato membro di cui trattasi le considera idonee a migliorare la struttura dei settori della produzione della barbabietola o della canna e della fabbricazione dello zucchero e se esse riguardano imprese stabilite sul territorio di tale Stato.

33 Nella sentenza 11 agosto 1995, causa C-1/94, Cavarzere Produzione Industriali e a. (Racc. pag. I-2363, punto 34), la Corte ha ammesso che il potere di manovra riconosciuto agli Stati membri dall'art. 25 del regolamento n. 1785/81 può essere esercitato contemporaneamente ad una modifica di quote effettuata, ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 193/82, in seguito ad una cessione di imprese o di stabilimenti di produzione, purché siano rispettate le condizioni di applicazione proprie di ciascuna di tali disposizioni.

34 Tale considerazione è ugualmente valida in caso di fusione di imprese.

35 Dagli artt. 25, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1785/81 e 2, n. 1, lett. a), e 4 del regolamento n. 193/82 risulta che uno Stato membro è autorizzato, in caso di fusione di imprese produttrici di zucchero, a riassegnare, tra le imprese di zucchero stabilite nel suo territorio, una parte delle quote dell'impresa risultante dalla fusione, purché tale parte non ecceda la soglia del 10 % della quota A o della quota B della detta impresa, purché l'interesse di ciascuna delle parti in

questione sia preso in considerazione, in particolare quello dei produttori di barbabietole o di canne da zucchero, e purché tale riassegnazione sia atta a migliorare la struttura dei settori della produzione di barbabietole o della canna e della fabbricazione dello zucchero in conseguenza dell'avvenuta fusione.

36 La Commissione sostiene che la competenza a modificare l'attribuzione delle quote di produzione è stata delegata agli Stati membri, per effetto dell'art. 25 del regolamento n. 1785/81, allo scopo di rispondere alle necessità d'adattamento strutturale nei settori della coltivazione della barbabietola e della produzione di zucchero e che pertanto gli Stati membri non sono autorizzati a far uso di tale competenza delegata ad un fine diverso da quelli perseguiti da tale disposizione. Orbene, nella causa principale, le autorità spagnole avrebbero previsto la possibilità di modificare l'assegnazione delle quote attribuite all'impresa risultante dalla fusione non al fine di procedere all'adattamento strutturale dei settori della coltivazione della barbabietola e della produzione di zucchero, ma al fine di preservare la concorrenza sul mercato spagnolo dello zucchero.

37 Va rilevato a tale proposito che la circostanza che una riassegnazione di quote avvenga al fine di tutelare la concorrenza sul mercato nazionale dello zucchero non comporta necessariamente che essa sia stata effettuata ad uno scopo diverso da quelli perseguiti dalle disposizioni comunitarie in materia di quote di zucchero.

38 In effetti, trattandosi di una organizzazione comune come quella dello zucchero, nella quale i mercati sono disciplinati dettagliatamente e la concorrenza è debole, anche a livello nazionale, non può escludersi che misure dirette al mantenimento della concorrenza sul mercato nazionale, come una riassegnazione di quote, possano ugualmente contribuire al miglioramento della struttura non solo del settore della fabbricazione dello zucchero, ma anche di quello della produzione di barbabietole, tenuto conto dei rapporti intercorrenti tra i produttori di barbabietole e i produttori di zucchero nell'ambito di tale organizzazione comune dei mercati.

39 Nella fattispecie, è senz'altro vero che le condizioni alle quali l'amministrazione spagnola ha subordinato la propria autorizzazione, tra le quali compaiono l'elaborazione di un piano di riconversione industriale dell'impresa risultante dalla fusione e la riassegnazione di una parte delle sue quote, sono state imposte al fine di preservare la concorrenza sul mercato nazionale dello zucchero a seguito della fusione delle due più importanti imprese di produzione in Spagna. Risulta tuttavia, dall'ordinanza di rinvio, che l'amministrazione spagnola ha considerato al riguardo che «l'operazione potrebbe contribuire a migliorare i sistemi di produzione e di vendita dello zucchero (...) se tale fusione consentisse di realizzare una ristrutturazione globale del settore, una riconversione industriale delle imprese nate dalla fusione e un trasferimento ai consumatori e agli utenti dei benefici in termini di efficienza».

40 Pertanto, non può criticarsi un atto del tipo di quello impugnato nella causa principale per aver subordinato l'autorizzazione di un'operazione di fusione di imprese saccarifere alla riassegnazione di una parte di quote dell'impresa risultante dalla fusione, in applicazione del diritto nazionale della concorrenza.

41 Occorre inoltre esaminare se tale atto possa essere contestato per aver prescritto che tale riassegnazione di quote avvenga a titolo oneroso mediante asta pubblica.

42 In proposito, come rileva giustamente il giudice nazionale nella sua ordinanza di rinvio, né gli artt. 24 e 25 del regolamento n. 1785/81, che riguardano, rispettivamente, l'assegnazione e il trasferimento di quote, né le altre disposizioni del titolo III di tale regolamento, che è dedicato al regime delle quote, né, infine, le disposizioni del regolamento n. 193/82 si pronunciano esplicitamente sul carattere oneroso o gratuito della riassegnazione di quote.

43 Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dalla Ebro e dal governo spagnolo, il silenzio delle disposizioni comunitarie riguardo a tale questione non implica che uno Stato membro sia autorizzato ad imporre che la riassegnazione di quote avvenga al titolo oneroso.

44 Tenuto conto del carattere dettagliato della normativa comunitaria in materia di organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, anche per quanto riguarda il regime delle quote, si può ragionevolmente considerare che, laddove il legislatore comunitario avesse avuto l'intenzione di autorizzare la vendita delle quote, esso avrebbe disciplinato esplicitamente tale questione. Orbene, l'art. 24 del regolamento n. 1785/81 prevede che «[g]li Stati membri attribuiscono» una quota A e una quota B a ciascuna impresa produttrice di zucchero e, in caso di successivo trasferimento di tali quote, l'art. 25, n. 3, del detto regolamento dispone del pari che i quantitativi di quote A o di quote B detratti «vengono assegnati» dagli Stati membri a una o più imprese. L'uso del verbo «assegnare» sembra implicare che si tratti di una concessione senza contropartita finanziaria.

45 Questa prima constatazione risultante dalla formulazione di tale disposizione trova conferma nella finalità perseguita dal regime delle quote nonché dalla loro natura giuridica.

46 Risulta infatti dal quindicesimo 'considerando' del regolamento n. 1785/81 che «le quote di produzione attribuite alle imprese costituiscono un mezzo per garantire ai produttori i prezzi comunitari e lo smercio della loro produzione». Come la Corte ha rilevato nella sua sentenza 22 gennaio 1986, causa 250/84, Eridania e a. (Racc. pag. 117, punto 19), il sistema di quote per la produzione dello zucchero è un elemento essenziale dell'organizzazione comune dei mercati in questo settore. Esso è inteso a contenere la produzione ravvicinandola il più

possibile al consumo interno, promuovendo nel contempo la specializzazione regionale. Inoltre, tanto il quindicesimo 'considerando' quanto l'art. 25, n. 1, del regolamento n. 1785/81, nonché l'art. 4 del regolamento n. 193/82, sottolineano l'importanza che riveste per la realizzazione di un trasferimento di quote la presa in considerazione dell'interesse di ciascuna delle parti in questione, in particolare quello dei produttori di barbabietola o di canna da zucchero.

47 Ne consegue che il sistema di quote costituisce un meccanismo di regolazione del mercato nel settore dello zucchero diretto a garantire la realizzazione di obiettivi di interesse generale.

48 Le dette caratteristiche del sistema delle quote nel settore dello zucchero escludono che le quote possano essere trasferite da un'impresa all'altra a titolo oneroso, secondo i meccanismi di mercato.

49 Come ha giustamente sottolineato la Commissione, siffatta vendita di quote, per il fatto che sarebbe basata su considerazioni meramente finanziarie, non terrebbe conto degli obiettivi di interesse generale definiti dalla normativa comunitaria nel settore dello zucchero e pertanto non consentirebbe alle autorità nazionali di garantire il rispetto delle condizioni previste da tali disposizioni.

50 Inoltre, un trasferimento a titolo oneroso conferirebbe alle imprese che acquistano le quote un titolo di proprietà su queste ultime. Orbene, la sussistenza di un siffatto titolo influirebbe sul margine di cui dispongono gli Stati membri nell'esercizio della competenza loro attribuita, in materia di quote, dalle disposizioni comunitarie. Pertanto, l'esistenza di un simile titolo di proprietà sarebbe atta a porre in pericolo la flessibilità propria di uno strumento di disciplina del mercato quale le quote nel settore dello zucchero, che possono variare nel tempo in funzione della situazione del mercato e delle necessità della politica agricola comune.

51 La constatazione che le imprese non dispongono di un titolo di proprietà sulle quote loro attribuite non può essere rimessa in discussione dalla circostanza, sottolineata dalla Ebro, che in caso di vendita di una impresa saccarifera o di uno stabilimento di produzione di zucchero questi acquistano un valore superiore perché associati ad una quota di produzione.

52 Infatti, il prezzo pagato in tali casi corrisponde al valore dell'elemento patrimoniale trasferito, ma ciò non implica in alcun modo che la quota cui è associato tale elemento patrimoniale sia di proprietà dell'impresa alienata o cedente. Se così fosse, sarebbe superfluo prevedere all'art. 2, n. 1, lett. b) e lett. c), del regolamento n. 193/82 l'intervento dello Stato membro per assegnare all'impresa acquirente o cessionaria la corrispondente quota dell'impresa alienata o dell'impresa cedente.

53 La Ebro sostiene che, in conformità del diritto nazionale della concorrenza, nell'ambito del quale avviene un trasferimento di quote, le operazioni di dismissione, cui è sovente subordinata l'autorizzazione di una concentrazione, comportano sempre un trasferimento a titolo oneroso di ciò di cui l'entità risultante dalla fusione è obbligata a disfarsi e per di più a vantaggio dei suoi concorrenti.

54 Indipendentemente dal fatto che tale l'argomento si fonda sulla premessa errata che le quote sarebbero di proprietà dell'impresa alla quale sono attribuite, si deve ricordare che gli Stati membri, allorché sono autorizzati ad applicare il loro diritto nazionale della concorrenza in un settore che rientra in un'organizzazione comune dei mercati, sono tenuti a rispettare i principi e le norme generali che disciplinano la politica agricola comune e ad astenersi dall'adottare qualsiasi misura che possa derogare all'organizzazione comune dei mercati o costituire una

violazione della stessa (v. sentenza 17 novembre 1993, causa C-134/92, Mörlins, Racc. pag. I-6017, nonché la giurisprudenza citata il punto 21 della presente sentenza).

55 Pertanto l'applicazione del diritto nazionale della concorrenza ad un trasferimento di quote di zucchero non può in alcun modo comportare che tale trasferimento avvenga a titolo oneroso.

56 La Ebro e il governo spagnolo sostengono inoltre che in un caso di concentrazione, a dimensione comunitaria, di imprese produttrici di zucchero, vale a dire la concentrazione tra l'impresa Südzucker AG (in prosieguo: «Südzucker») e l'impresa Saint-Louis, la Commissione ha imposto condizioni simili al trasferimento a titolo oneroso mediante asta pubblica imposto dal governo spagnolo nell'atto impugnato nella causa principale.

57 Tuttavia, come ha osservato l'avvocato generale ai punti 77 e 78 delle sue conclusioni, le due condizioni imposte dalla Commissione riguardavano, la prima, l'obbligo in capo alla Südzucker di vendere una partecipazione del 68 % in un'impresa belga, accertandosi che la quota rimanesse presso tale impresa, la seconda, l'obbligo fatto alla Südzucker di vendere ad un'impresa commerciale indipendente non una quota, bensì un quantitativo annuale di 90 000 tm di zucchero già prodotto nei suoi stabilimenti.

58 Dal momento che nessuna di tali condizioni costituiva un trasferimento di quote a titolo oneroso o poteva esservi equiparata, l'argomento avanzato dalla Ebro e dal governo spagnolo deve essere respinto.

59 All'udienza, la Ebro ha sostenuto inoltre, facendo riferimento alla sentenza 17 novembre 1998, causa C-186/96, Demand (Racc. pag. I-8529, punto 35), che, nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei latticini, la Corte ha ammesso che una riassegnazione di quote avvenisse a titolo oneroso.

60 Al riguardo — senza che sia necessario esaminare se, ad onta di talune somiglianze, le differenze che caratterizzano il regime di quote nel settore del latte e dei latticini, da un lato, e quello del settore dello zucchero, dall'altro, consentano di applicare senz'altro al secondo le constatazioni fatte nell'ambito del primo — si deve rilevare che il punto 35 della sentenza Demand, citata, si colloca in un contesto particolare in cui i quantitativi di riferimento supplementari, dopo il loro ritiro dal mercato dietro versamento di un'indennità ai produttori che avevano abbandonato la produzione di latte, erano stati assegnati ad altri produttori, poiché il risultato della suddetta operazione di ritiro era andato oltre le previsioni iniziali. Le autorità nazionali competenti avevano quindi offerto i quantitativi in eccedenza ai produttori desiderosi di aumentare la loro quota previo pagamento di una somma pari all'importo versato a titolo di indennità ai produttori che avevano abbandonato l'attività lattiero-casearia (v. sentenza Demand, cit., punto 21).

61 Dal momento che nessun parallelo può essere tracciato tra la detta situazione e quella nella causa principale, l'argomento relativo alla sentenza Demand, citata, deve essere respinto.

62 Alla luce delle considerazioni che precedono, la prima parte della questione sottoposta va risolta dichiarando che, qualora l'autorità competente di uno Stato membro responsabile di esercitare il controllo amministrativo sulle operazioni di fusione tra imprese ritenga necessario per tutelare la concorrenza riassegnare le quote di produzione di zucchero tra le imprese stabilite nel suo territorio, le norme del regolamento n. 1785/81 e quelle del regolamento n. 193/82 ostano a che la detta autorità disponga che tale trasferimento o riassegnazione avvenga a titolo oneroso.

Sulla seconda parte della questione

63 La seconda parte della questione è stata sottoposta per il caso di soluzione negativa alla prima parte.

64 Pertanto, in considerazione della soluzione fornita per la prima parte, non è necessario rispondere alla seconda parte della questione proposta.

Sulla terza parte della questione

65 Risulta dai punti 6-11 della presente sentenza che il contenuto delle disposizioni applicabili del regolamento n. 1785/81 è stato in effetti successivamente ripreso dalle disposizioni del regolamento n. 2038/1999, quindi da quelle del regolamento n. 1260/2001. Del pari il contenuto delle disposizioni applicabili del regolamento n. 193/82 è stato ripreso dalle disposizioni del regolamento n. 1260/2001, che lo ha sostituito.

66 Di conseguenza si deve risolvere la terza parte della questione sollevata dichiarando che l'entrata in vigore del regolamento n. 1260/2001 non ha l'effetto di modificare l'interpretazione della normativa comunitaria.

Sulle spese

67 Le spese sostenute dal governo spagnolo e dalla Commissione che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Tribunal Supremo con ordinanza 3 ottobre 2001, dichiara:

1) **Qualora l'autorità competente di uno Stato membro responsabile di esercitare il controllo amministrativo sulle operazioni di fusione di imprese ritenga necessario per tutelare la concorrenza riassegnare le quote di**

produzione di zucchero tra le imprese stabilite nel suo territorio, le norme del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, e quelle del regolamento (CEE) del Consiglio 26 gennaio 1982, n. 193, che adotta le norme generali relative ai trasferimenti di quote nel settore dello zucchero, ostano a che la detta autorità disponga che tale trasferimento o riassegnazione avvenga a titolo oneroso.

2) L'entrata in vigore del regolamento (CE) del Consiglio 19 giugno 2001, n. 1260, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, non ha l'effetto di modificare l'interpretazione della normativa comunitaria.

Skouris Gulmann Cunha Rodrigues

Puissochet Macken

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 20 novembre 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

V. Skouris