CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 15 maggio 2001 [1]

1. Il regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero [2] (in prosieguo: il «regolamento di base»), persegue, in tale settore, la realizzazione degli obiettivi della politica agricola comune, in particolare la garanzia di un buon tenore di vita per i produttori e la sicurezza degli approvvigionamenti ad un prezzo ragionevole per i consumatori, mediante un regime di garanzie di prezzo e di commercializzazione differenziate in base alle quote di produzione attribuite alle imprese dei vari Stati membri.

2. A ciascuno di essi viene assegnata, per ciascuna campagna di commercializzazione compresa tra il 1° luglio di un anno ed il 30 giugno dell'anno successivo, una quota di zucchero A, legata alla capacità di assorbimento del mercato comunitario, ed una quota di zucchero B, che lo Stato deve distribuire tra le varie imprese stabilite nel suo territorio, ciascuna delle quali riceve sia una quota A sia una quota B.

3. Se un'impresa produce un quantitativo di zucchero superiore alle quote A e B che le sono state assegnate, tale quantitativo viene qualificato come zucchero C. Infatti, l'art. 24, n. 1, del regolamento di base recita:

«(...) Ai sensi del presente regolamento si intende per:

a) zucchero A (...), ogni quantitativo di zucchero (...) prodotto in conto di una campagna di commercializzazione determinata nel limite della quota A dell'impresa in causa;

b) zucchero B (...), ogni quantitativo di zucchero (...) prodotto in conto di una campagna di commercializzazione determinata che eccede la quota A, senza superare la somma delle quote A e B dell'impresa in causa;

c) zucchero C (...), ogni quantitativo di zucchero (...) prodotto in conto di una campagna di commercializzazione determinata che eccede la somma delle quote A e B dell'impresa in causa».

1 — Lingua originale: il francese.
2 — GU L 177, pag. 4.

4. Le condizioni di commercializzazione dello zucchero variano a seconda della sua qualifica. Lo zucchero A e lo zucchero B fruiscono di vari meccanismi di sostegno previsti dal regolamento di base, ma lo zucchero prodotto a titolo della quota A beneficia di garanzie maggiori rispetto a quelle assicurate allo zucchero B.

5. Lo zucchero dev'essere acquistato dagli organismi d'intervento ad un prezzo garantito e la sua esportazione è agevolata dall'esistenza di restituzioni che ne consentono l'accesso al mercato mondiale. In contropartita, i produttori devono sostenere i costi di tali provvedimenti mediante un complesso meccanismo di contributi, poiché l'organizzazione comune deve autofinanziarsi.

6. Tutt'altro discorso vale per lo zucchero C. Quest'ultimo non solo è escluso dai meccanismi d'intervento, ma non può neanche essere smerciato sul mercato comunitario. L'impresa che, durante una determinata campagna di commercializzazione, abbia prodotto zucchero C può scegliere di esportarlo verso paesi terzi, senza poter beneficiare di alcuna restituzione, o di riportarlo nella quota A della campagna successiva.

7. Tuttavia, qualora lo smerci sul mercato comunitario, esso sarà assimilato allo zucchero importato da un paese terzo, con la conseguenza, in particolare, che dovrà essere versato un importo corrispondente a quello del prelievo all'importazione.

8. A tali differenze sostanziali tra le varie categorie di zucchero corrispondono analoghe differenze tra le barbabietole utilizzate per la loro produzione.

9. I produttori di zucchero sono tenuti a pagare un prezzo minimo per le barbabietole utilizzate per la produzione di zucchero A e B, più elevato in un caso che nell'altro. Tale obbligo non è imposto in relazione alle barbabietole trasformate in zucchero C.

10. L'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero offre quindi garanzie agli agricoltori anche per quanto concerne un prodotto trasformato.

11. Nel Regno Unito, la British Sugar plc (in prosieguo: la «British Sugar») detiene da sola tutte le quote A e B attribuite a detto Stato membro.

12. Nel secondo semestre del 1992, la British Sugar realizzava che, considerando il raccolto di barbabietole che le sarebbe stato consegnato, essa avrebbe prodotto un quantitativo di zucchero ampiamente superiore alla somma delle sue quote A e B, e sarebbe pertanto venuta in possesso di una quantità eccessiva di zucchero C che avrebbe dovuto essere esportato verso paesi terzi, salvo essere riportato alla campagna di commercializzazione successiva.

13. La British Sugar si preoccupava quindi giustamente di trovare uno sbocco per i quantitativi eccedentari di zucchero tramite l'intermediazione dei suoi agenti commerciali.

14. Il 16 ottobre 1992, e successivamente il 26 novembre 1992, essa chiedeva titoli d'esportazione per un totale di 20 000 tonnellate di zucchero C. Detti titoli erano necessari per procedere alle esportazioni previste in quanto, sebbene per lo zucchero C non si possano chiedere restituzioni all'esportazione, la sua esportazione è condizionata al rilascio di un titolo ai sensi dell'art. 13, n. 1, del regolamento di base, il che consente alle autorità amministrative incaricate della gestione dell'organizzazione comune dei mercati di seguire l'evoluzione degli scambi di zucchero tra la Comunità e i paesi terzi.

15. Non era la prima volta che la British Sugar esportava zucchero C, giacché era già accaduto in passato che la sua produzione totale superasse il quantitativo corrispondente alle sue quote A e B. Ma essa aveva sempre esportato il suo zucchero C dopo aver effettivamente raggiunto un livello di produzione che superava dette quote.

16. Durante il quarto trimestre 1992, la British Sugar contattava invece l'Intervention Board for Agricultural Produce (in prosieguo: l'«IBAP»), organismo nazionale d'intervento competente ai sensi del regolamento di base, ed il Ministero dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione, il quale si rivolgeva alla Commissione chiedendo se, a suo parere, si potessero effettuare esportazioni di zucchero C prima di avere effettivamente prodotto un quantitativo di zucchero che eccedesse la somma delle quote A e B.

17. Il contenuto esatto delle informazioni trasmessele non è stato chiarito, in quanto la British Sugar afferma che le erano state fornite le massime garanzie circa la legittimità di un'operazione del genere, mentre le autorità amministrative, dal canto loro, negano di avere dato tali garanzie ed affermano di essersi pronunciate solo sulla possibilità di concludere contratti di vendita all'esportazione di zucchero C prima della sua effettiva produzione, il che, evidentemente, non è la stessa cosa.

18. In ogni caso, la British Sugar otteneva i titoli che aveva chiesto, mentre, ai sensi dell'art. 4 del regolamento (CEE) della Commissione 10 settembre 1981, n. 2630, che stabilisce modalità particolari di applicazione del regime dei titoli d'importazione e di esportazione nel settore dello zucchero [3], «[i]l rilascio di un titolo di esportazione per lo zucchero C (...) ha luogo soltanto dopo che il fabbricante in causa ha provato all'organismo competente che la quantità per la quale è chiesto il titolo, o una quantità equivalente, è stata effettivamente prodotta oltre le quote A e B dell'impresa interessata, tenuto conto (...) dei quantitativi eventualmente riportati alla campagna di commercializzazione in causa».

3 — GU L 258, pag. 16.

19. Utilizzando detti titoli, la British Sugar, prima del 7 gennaio 1993 — data in cui le quantità di zucchero effettivamente prodotte nei suoi stabilimenti raggiungevano il limite corrispondente al totale delle sue quote A e B — esportava effettivamente 16 650,465 tonnellate di zucchero.

20. Poiché erano state adempiute tutte le formalità doganali prescritte e la British Sugar aveva potuto produrre la prova del fatto che i quantitativi indicati nei titoli rilasciatile erano usciti dal territorio della Comunità, le cauzioni versate per il rilascio dei titoli venivano liberate dall'IBAP.

21. Di conseguenza, la British Sugar riteneva di avere effettivamente esportato, nel rispetto della normativa comunitaria, 16 650,465 tonnellate di zucchero C e teneva conto di dette esportazioni per condurre le sue operazioni commerciali di modo che, alla fine della campagna, le quantità smerciate sul mercato comunitario rientrassero nel limite del totale delle sue quote A e B.

22. In seguito, tuttavia, secondo un ordine cronologico che al momento non è necessario precisare, l'IBAP riteneva che le esportazioni effettuate dalla British Sugar non fossero state regolari, in quanto quest'ultima non avrebbe potuto esportare zucchero C prima del 7 gennaio 1993.

23. A suo parere, l'art. 24, citato, del regolamento di base va interpretato nel senso che un'impresa non può pretendere di disporre di zucchero C fintantoché la sua produzione non abbia superato il totale delle sue quote A e B. I titoli rilasciati alla British Sugar nell'ultimo trimestre 1992 non potevano essere utilizzati prima del 7 gennaio 1993 per esportare zucchero qualificato come zucchero C.

24. Di conseguenza, sempre secondo l'IBAP, prima di tale data la British Sugar aveva in realtà esportato zucchero di quota. Il cosiddetto zucchero C doveva essere riqualificato come zucchero di quota.

25. Per tale zucchero avrebbero potuto pretendersi restituzioni all'esportazione che, per definizione, la British Sugar non aveva chiesto, in quanto affermava di esportare zucchero C, ed avrebbero dovuto essere versati importi compensativi.

26. La riqualificazione cui aveva proceduto l'IBAP faceva sì che una parte, pari per la precisione a 16 650,465 tonnellate, dello zucchero venduto dalla British Sugar sul

mercato comunitario dovesse essere considerata come zucchero C.

27. Infatti, se si somma alla quantità di zucchero, corrispondente al totale delle quote A e B, presentata dalla British Sugar come zucchero di quota la quantità illegittimamente presentata come zucchero C, non si può che constatare un superamento delle quote.

28. Poiché la quantità corrispondente a tale superamento non è stata destinata dalla British Sugar ad uno degli impieghi autorizzati dalla normativa comunitaria — ossia riporto alla quota della campagna successiva o esportazione al di fuori della Comunità — a parere dell'IBAP detta quantità dev'essere considerata come zucchero C smerciato sul mercato comunitario.

29. Orbene, a tale smercio deve conseguire l'applicazione dell'art. 3, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 14 settembre 1981, n. 2670, che stabilisce le modalità di applicazione per la produzione fuori quota nel settore dello zucchero [4], a norma del quale:

«Per i quantitativi che, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, sono stati smerciati sul mercato interno, lo Stato membro interessato riscuote un importo pari alla somma:

a) relativamente allo zucchero C, per 100 chilogrammi di zucchero:

— del prelievo all'esportazione più elevato, applicabile per 100 chilogrammi di zucchero bianco o greggio, secondo il caso, nel periodo in cui è compresa la campagna di commercializzazione durante la quale lo zucchero in causa è stato prodotto e i sei mesi successivi a tale campagna,

e

— di ECU 1,25».

30. In base a tale ragionamento, nel 1997 l'IBAP chiedeva alla British Sugar il pagamento di GBP 6 641 608,10. La British Sugar negava di essere tenuta a versare tale importo.

31. A suo parere, nessuna disposizione del regolamento di base le vietava di esportare zucchero C prima di aver prodotto abba-

4 — GU L 262, pag. 14.

stanza zucchero da raggiungere le sue quote A e B, dal momento che, alla fine della campagna, essa avrebbe potuto dimostrare di avere davvero prodotto la quantità necessaria a tale scopo e di avere smerciato tale quantità come zucchero A e B, cosa che è poi effettivamente avvenuta.

32. La British Sugar negava che l'IBAP potesse riqualificare come zucchero A e B lo zucchero esportato con tutti i documenti necessari come zucchero C e, al contempo, qualificare come zucchero C lo zucchero smerciato come zucchero A e B per poi infliggerle un'ammenda.

33. La British Sugar faceva inoltre valere che, ammettendo che tale riqualificazione fosse possibile, essa avrebbe dovuto essere autorizzata a chiedere ex post le restituzioni all'esportazione che avrebbe potuto pretendere qualora avesse presentato come zucchero di quota quello che aveva esportato come zucchero C, nonostante il fatto che né il regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli [5], né alcun'altra norma comunitaria autorizzi le autorità nazionali ad accettare una dichiarazione retroattiva per dette restituzioni.

34. Secondo i suoi calcoli, l'importo delle restituzioni ch'essa avrebbe potuto chiedere ammonterebbe all'incirca a GBP 6 milioni, somma che dovrebbe essere imputata all'importo richiesto dall'IBAP a fronte dello smercio di zucchero C sul mercato comunitario.

35. Poiché l'IBAP si rifiutava di riconsiderare la sua decisione di recuperare l'importo di GBP 6 641 608,10, la British Sugar ha adito la High Court of Justice, Queen's Bench Division (Crown Office).

36. Quest'ultima, ritenendo che la soluzione della controversia dipendesse dalla soluzione di questioni concernenti l'interpretazione e la validità di alcune disposizioni di diritto comunitario, ha sottoposto alla Corte, in via pregiudiziale, una serie di questioni che non occorre esporre subito nel dettaglio, poiché molte di esse vengono deferite solo in funzione della soluzione che verrà data dalla Corte ad una di esse, ma che vertono essenzialmente su quattro punti.

37. Il giudice nazionale intende sapere:

— se un'impresa, nel corso di una campagna di commercializzazione, possa esportare zucchero C qualora non abbia ancora prodotto un quantitativo di zucchero che ecceda la somma delle quote A e B;

5 — GU L 351, pag. 1.

— se, nelle circostanze del caso di specie, l'organismo d'intervento violi uno o più principi generali del diritto comunitario imponendo alla British Sugar un versamento ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2670/81, e nel caso in cui detto versamento possa essere preteso, se il suo importo debba essere calcolato applicando alla lettera tale disposizione o se, al contrario, vada adeguato al caso concreto;

— se la decisione d'imporre il versamento di un importo in forza del predetto art. 3, n. 1, sia intervenuta tardivamente;

— se la British Sugar, pur non avendone fatto domanda prima dell'esportazione, possa chiedere restituzioni all'esportazione per lo zucchero riqualificato dall'IBAP come zucchero di quota, mentre essa lo aveva considerato come zucchero C al momento dell'esportazione.

Sulla prima questione

38. La prima questione deferita dal giudice nazionale esige indubbiamente una soluzione. Essa è redatta nei seguenti termini:

«1) Se, ai sensi del regime dello zucchero della Comunità europea, ed in particolare ai sensi dell'art. 24, n. 1, lett. c), del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785, un'impresa a cui sia stata assegnata una quota da un'autorità nazionale possa imputare dello zucchero come zucchero C qualora tale zucchero sia prodotto durante una campagna di commercializzazione prima che l'impresa abbia effettivamente completato la produzione di un quantitativo totale di zucchero pari alla somma delle sue quote A e B».

39. Orbene, si potrebbe ritenere che l'art. 4, già citato, del regolamento n. 2630/81 fornisca una soluzione quanto mai esplicita, in quanto subordina il rilascio di un titolo d'esportazione per lo zucchero C alla condizione che «una quantità equivalente [sia] stata effettivamente prodotta oltre le quote A e B dell'impresa interessata».

40. Tuttavia, si tratta solo di un regolamento di attuazione della Commissione che, in quanto tale, non è atto a modificare il regolamento di base del Consiglio sul quale si basa.

41. Qualora, per quanto riguarda la disponibilità dello zucchero C, tale regolamento di attuazione stabilisse una condizione

inammissibile rispetto al regolamento di base, in particolare del suo art. 24, n. 1, lett. c), esso dovrebbe essere considerato invalido, come ha giustamente rilevato il giudice a quo e come dimostra una delle questioni, formulata per il caso in cui la prima questione venga risolta in senso affermativo.

42. In altri termini, non si può invocare un regolamento d'attuazione della Commissione a sostegno di un'interpretazione del regolamento di base, in quanto le interpretazioni date dalla Commissione ad un regolamento del Consiglio non possono far fede, anche se solo in casi eccezionali sono inesatte.

43. Lo stesso vale per l'art. 2 del regolamento (CEE) della Commissione 13 gennaio 1982, n. 65, che stabilisce le modalità di applicazione per il riporto di zucchero alla campagna di commercializzazione successiva [6], cui si richiama il governo del Regno Unito per dimostrare la fondatezza dell'interpretazione data dall'IBAP all'art. 24, n. 1, lett. c).

44. Fatta questa precisazione, come va interpretato l'art. 24, n. 1, lett. c), del regolamento di base?

45. Occorre rilevare, anzitutto, che la suddetta disposizione non prevede espressamente un ordine cronologico nella produzione dei vari tipi di zucchero. L'unica unità di tempo cui fa riferimento è la campagna di commercializzazione. Dato che, come ricorda la British Sugar, lo zucchero è un prodotto omogeneo, e pertanto non è possibile fare distinzioni di ordine fisico tra le categorie di zucchero A, B e C alla fine della campagna, la ripartizione della produzione di un'impresa tra queste tre categorie avviene mediante una serie di operazioni aritmetiche. Se l'impresa ha prodotto una quantità inferiore alla sua quota A, essa ha prodotto solo zucchero A; se ha prodotto quantità superiori alla sua quota A, significa che ha prodotto anche zucchero B, e se ha prodotto una quantità che supera la somma delle quote A e B, significa che ha prodotto zucchero C. La quantità prodotta di zucchero C si ottiene dunque sottraendo dalla produzione totale dell'impresa la somma delle sue quote A e B.

46. In altri termini, l'esistenza di zucchero C è subordinata all'esistenza di una produzione eccedente la somma delle quote A e B.

47. Orbene, anche tale eccedenza costituisce una realtà fisica. Una cosa è prevedere che, tenuto conto dei quantitativi di barbabietole raccolte e in corso di spedizione verso l'impresa, dal bilancio di fine campagna risulterà una produzione di zucchero C e altro è avere già prodotto una quantità equivalente alle quote A e B e disporre

6 — GU L 9, pag. 14.

ancora di materia prima per continuare la produzione e produrre quindi zucchero che, non potendo più essere qualificato come zucchero A o B, dovrà necessariamente essere classificato come zucchero C.

48. Tenuto conto delle importanti conseguenze che, nel regime dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, derivano dalla qualifica dello zucchero prodotto da un'impresa, in particolare per quanto riguarda i contributi dovuti dai produttori per garantire l'autofinanziamento dell'organizzazione comune e le condizioni in cui avvengono le esportazioni di zucchero, mi sembra impossibile ammettere che un produttore possa basarsi sulle proprie previsioni circa la quantità totale di zucchero che avrà prodotto alla fine della campagna per qualificare in base alla propria convenienza, ossia più o meno arbitrariamente, come zucchero A, B o C un lotto di zucchero effettivamente prodotto in un determinato momento.

49. Certo, non si può affermare che non sarebbe stato possibile lasciare siffatta discrezionalità ai produttori. Il Consiglio avrebbe potuto benissimo redigere il regolamento di base in modo diverso da come ha fatto e disporre che un produttore, ove ritenga di poter effettivamente produrre una quantità di zucchero eccedente la somma delle sue quote A e B, in qualunque fase della campagna può far rientrare un lotto di zucchero prodotto nel regime giuridico applicabile allo zucchero C.

50. Tuttavia, se in tal modo avesse inteso lasciare che le imprese si assumessero le loro responsabilità, si sarebbe sicuramente preoccupato di stabilire le conseguenze cui si sarebbe esposta l'impresa incorsa in un errore di valutazione risultante in una produzione in realtà inferiore a quella prevista.

51. Non si può infatti immaginare che, tenuto conto dei diversi regimi applicabili alle varie categorie di zucchero, il Consiglio avrebbe potuto lasciare che le imprese facessero rientrare, in mala fede ma in perfetta impunità, la loro produzione nel regime che al momento considerato avrebbe procurato loro i massimi vantaggi. Tollerare un comportamento del genere avrebbe infatti reso impossibile il funzionamento dei vari meccanismi, molto complessi, che concorrono a formare l'organizzazione comune di mercato (OCM).

52. Mi sembra che le suesposte considerazioni possano bastare per concludere che l'art. 24, n. 1, lett. c), del regolamento di base comporta implicitamente una sequenza cronologica della produzione, e quindi della disponibilità delle varie categorie di zucchero prodotte da un'impresa determinata.

53. Se necessario, si potrebbe trovare conferma dell'esistenza di tale sequenza cronologica nei 'considerando' del regolamento (CEE) del Consiglio 26 gennaio 1982,

n. 192, che modifica il regolamento (CEE) n. 1785/81 [7], sul quale il governo francese attira l'attenzione della Corte.

54. Ivi, infatti, il Consiglio dichiara che occorre eliminare la data del 1° febbraio quale termine iniziale del periodo obbligatorio di immagazzinamento dello zucchero B o dello zucchero C riportato, in modo che i produttori i quali, in funzione della regione in cui si trovano, iniziano anticipatamente la produzione, possano fare uso della facoltà di riporto «non appena la loro produzione di zucchero eccede la quota A».

55. Il governo del Regno Unito ed il governo francese hanno svolto molte altre considerazioni a sostegno della tesi secondo cui è escluso che un'impresa possa far rientrare un lotto della sua produzione di una determinata campagna nel regime dello zucchero C prima di aver prodotto una quantità di zucchero equivalente alla somma delle quote A e B.

56. Non esporrò tali argomenti per due motivi.

57. Da una parte, la loro pertinenza è molto incerta. Mi sembra ad esempio poco persuasivo affermare che, se lo zucchero C potesse essere esportato prima del raggiungimento di una produzione equivalente alle quote A e B, l'approvvigionamento del mercato comunitario potrebbe risultarne gravemente compromesso, con tutti i rischi che ciò comporta per quanto riguarda gli obiettivi della politica agricola comune, mentre non si contesta che lo zucchero A, una volta prodotto, può essere esportato, fruendo anche di restituzioni all'esportazione, come la British Sugar non manca di far rilevare.

58. È indubbiamente vero che un prelievo all'esportazione, se necessario, può essere effettuato sullo zucchero di quota, proprio per garantire l'approvvigionamento del mercato comunitario, ma siffatta misura potrebbe essere adottata anche per quanto riguarda lo zucchero C.

59. D'altro canto tali affermazioni, anche se esatte, non mi sembrano decisive, e comunque appaiono meno convincenti delle indicazioni che si possono trarre da un'attenta lettura dell'art. 24, n. 1, lett. c), del regolamento di base. Esse riguardano la coerenza esistente fra i vari meccanismi dell'organizzazione comune e pertanto comportano considerazioni complesse nelle quali non desidero addentrarmi, in quanto servirebbero solo a corroborare una soluzione di cui ritengo di aver sufficientemente dimostrato l'ineluttabilità.

60. La conclusione cui sono giunto in merito alla prima questione mi consente

7 — GU L 21, pag. 1.

di passare direttamente all'esame della terza e della quarta, ad essa strettamente collegate, in quanto la seconda questione è stata posta solo per il caso in cui alla prima venisse data la soluzione che ho appena scartato.

Sulla terza e sulla quarta questione

61. Queste due questioni sono così formulate:

«3) In caso di soluzione in senso negativo della questione sub 1) o della questione sub 2), nelle circostanze del caso di specie, se l'autorità nazionale, sostenendo che lo zucchero esportato come zucchero C era zucchero di quota A o B e/o cercando poi di imporre il pagamento di un importo ai sensi dell'art. 3 del regolamento (CEE) della Commissione 14 settembre 1981, n. 2670, per il mancato smercio di zucchero C al di fuori della Comunità europea, violi uno o più dei seguenti principi generali del diritto comunitario:

a) il principio della tutela del legittimo affidamento;

b) il principio della certezza del diritto;

c) il principio di non discriminazione;

d) il principio di proporzionalità;

e) il principio del corretto uso dei poteri;

con la conseguenza che la domanda per l'importo di cui al caso di specie sia nulla e non possa essere fatta valere.

4) Inoltre o in subordine, in caso di soluzione in senso negativo della questione sub 1):

a) se l'autorità nazionale abbia un potere discrezionale di modificare l'ammontare dell'importo il cui pagamento dev'essere imposto ai sensi dell'art. 3 del regolamento (CEE) della Commissione n. 2670/81.

b) In caso di soluzione in senso affermativo della questione sub 4), lett. a), quali fattori possano essere presi in considerazione dall'auto-

rità nazionale nell'esercizio di tale potere discrezionale alla luce, in particolare, delle circostanze del caso di specie.

c) In caso di soluzione in senso negativo della questione sub 4), lett. a), se l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2670/81 sia nullo nei limiti in cui impone ad un'autorità nazionale di riscuotere un importo anche qualora il quantitativo di zucchero smerciato sul mercato interno non ecceda, in pratica, la somma delle quote A e B del produttore interessato».

62. Occorre chiedersi anzitutto, come invita a fare il giudice nazionale, se il fatto stesso di voler imporre alla British Sugar il pagamento di un importo, a prescindere dalla sua esatta entità, in applicazione dell'art. 3 del regolamento n. 2670/81, costituisca una violazione di uno dei principi generali elencati nell'ordinanza di rinvio, tenuto conto delle circostanze del caso di specie.

63. Ho già esposto tali circostanze in precedenza e pertanto non vi ritornerò, se non per constatare che le esportazioni effettuate dalla British Sugar prima del 7 gennaio 1993 non avrebbero potuto in alcun modo essere considerate come esportazioni di zucchero C, indipendentemente dalle indicazioni contenute nei relativi documenti presentati, e per rilevare che, in una lettera inviata al Commissario Liikanen in data 30 maggio 1997, acclusa al fascicolo del procedimento dinanzi al giudice a quo, la British Sugar afferma che:

«To date, we have not met anyone in a position of responsibility who disagrees with the following key points:

The classification of this particular sugar was a mistake which should not have been made by a company of our size and experience».

(«A tutt'oggi, non abbiamo incontrato nessuno in posti di responsabilità che non concordi sui seguenti punti chiave:

La classificazione di questo particolare zucchero fu un errore che una società delle nostre dimensioni ed esperienza non avrebbe dovuto commettere»).

64. Pertanto, considererò acquisito il fatto che la British Sugar ha violato la normativa comunitaria e ch'essa ammette che, nella migliore delle ipotesi, tale violazione rappresenta la conseguenza di un errore che non avrebbe mai dovuto commettere.

65. Tale constatazione mi sembra più che sufficiente per escludere che l'applicazione di una sanzione in seguito alle predette violazioni possa costituire una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento.

66. Infatti, se da un lato la British Sugar avrebbe dovuto essere cosciente del fatto di non aver agito nel rispetto della normativa

comunitaria, in quanto, a tal fine, le sarebbe bastato leggere l'art. 4 del regolamento n. 2630/81, dedicato proprio all'obbligo di produrre anzitutto lo zucchero A e B, non vedo come avrebbe potuto al contempo convincersi che tale violazione sarebbe rimasta priva di conseguenze.

67. Né vedo in che modo il fatto che le sia stata inflitta una sanzione, prevista in termini assolutamente espliciti dalla normativa comunitaria, possa essere considerato come una violazione della certezza del diritto. È escluso che si possa accogliere il principio in base al quale, quando un'autorità di controllo reagisce ex post alla scoperta di un'operazione irregolare, qualunque misura essa adotti per porre a carico dell'autore dell'irregolarità le conseguenze previste dalla normativa lederebbe la certezza del diritto.

68. Solo in circostanze particolari tale principio può limitare la sua azione: di seguito esaminerò se il caso di specie comporti circostanze del genere.

69. Il fatto che l'IBAP abbia riqualificato le esportazioni controverse, il che ha avuto l'effetto automatico di esporre la British Sugar a sanzioni, ha indubbiamente causato un danno a quest'ultima, ma, a mio parere, il responsabile di un illecito non può lamentarsi se alla fine — ossia quando la violazione della normativa viene scoperta dalle autorità di controllo — deve subire un danno la cui origine va ricercata unicamente nelle sue stesse azioni.

70. Quanto al principio di non discriminazione, la tesi della British Sugar, secondo cui tale principio verrebbe violato qualora le venisse inflitta una sanzione identica a quella in cui incorre l'impresa che abbia effettivamente — cosa che essa non ha fatto — smerciato sul mercato comunitario più zucchero di quanto non l'autorizzassero a fare le sue quote A e B, non resiste ad un esame approfondito.

71. Infatti, nella sentenza 29 gennaio 1998, Südzucker [8], la Corte ha dichiarato, in relazione a zucchero esportato da un produttore comunitario verso un paese terzo, che l'effettività dell'operazione non basta per esentare il produttore dall'applicazione dell'art. 3 del regolamento n. 2670/81 qualora l'esportazione non sia stata effettuata nel rispetto delle formalità che, ai sensi della normativa comunitaria, devono essere espletate ai fini dell'esportazione di zucchero che l'impresa considera come zucchero C.

72. Pertanto, per la British Sugar è inutile volersi basare sul fatto di non aver smerciato sul mercato comunitario più zucchero di quanto le consentissero le sue quote A e B per dichiararsi vittima di una discriminazione.

8 — Causa C-161/96 (Racc. pag. I-281).

73. Il richiamo al principio di proporzionalità, alla luce della sentenza Südzucker, citata, mi sembra altrettanto inutile.

74. Infatti, se in detta sentenza la Corte ha dichiarato che, per quanto riguarda l'esportazione di zucchero C, il rispetto delle formalità doganali va considerato come un obbligo principale, la cui violazione legittima pienamente l'inflizione della sanzione prevista all'art. 3 del regolamento n. 2670/81, non si vede in che modo, come rileva la Commissione, l'inflizione di tale sanzione possa violare il principio di proporzionalità in un caso, come quello in esame, nel quale l'impresa afferma di aver esportato zucchero C che, alla prova dei fatti, non poteva essere tale.

75. Per quanto riguarda, infine, il divieto di sviamento di potere, devo ammettere di non riuscire a discernere in che modo l'inflizione, da parte di un'autorità amministrativa, di una sanzione prevista dalla normativa comunitaria possa integrare una fattispecie di sviamento di potere laddove siano soddisfatte tutte le condizioni cui tale sanzione è subordinata.

76. Orbene, la British Sugar non ha contestato che, accertato che le esportazioni controverse avevano ad oggetto zucchero di quota, dall'esame dell'impiego cui è stato destinato lo zucchero prodotto dalla British Sugar nella campagna di commercializzazione 1991/1993 risulta una quantità di zucchero C che, senza che la British Sugar possa far valere circostanze a lei del tutto estranee, non è stata riportata né esportata.

77. Poiché, mio parere, la terza questione dev'essere risolta in senso negativo, occorre esaminare la quarta, che ci porta dal principio stesso della sanzione alla sua applicazione nelle circostanze concrete del caso.

78. Dico subito che nessun elemento del testo dell'art. 3 del regolamento n. 2670/81 consente di interpretare tale disposizione nel senso che essa conferisce un potere discrezionale alle autorità nazionali per modulare l'entità della sanzione, il che, se si seguisse la questione quale è formulata dal giudice a quo, dovrebbe indurre ad interrogarsi sulla sua validità.

79. Tuttavia, non seguirò questa strada. Infatti, non mi sembra che qualunque possibilità di modulazione sia esclusa per il fatto che il testo del predetto art. 3 non la prevede espressamente.

80. L'art. 3, infatti, come ogni altra disposizione di diritto comunitario derivato, va interpretato e quindi applicato nel rispetto delle norme di rango superiore, le quali comprendono, evidentemente, i principi generali del diritto.

81. Orbene, tenuto conto delle circostanze del caso di specie, mi sembra che si debba prendere in considerazione il principio di proporzionalità.

82. È vero che ho appena rilevato come detto principio non osti a che, ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 2670/81, si richieda il pagamento di una somma ad un'impresa che non può far valere di aver esportato zucchero C anche nel caso in cui essa abbia di fatto esportato zucchero che non considerava compreso nelle sue quote A e B. Ma, a quello stadio dell'analisi, eravamo a livello dell'«an» della sanzione.

83. Se si passa più concretamente al livello del «quantum», difficilmente si può prescindere dalle condizioni molto particolari in cui si sono svolte le operazioni irregolari della British Sugar.

84. Se tali operazioni fossero state effettuate nell'ambito di manovre intenzionalmente illecite, va da sé che non si porrebbe il problema della modulazione della sanzione.

85. Mi sembra che tale modulazione andrebbe esclusa anche qualora all'origine dell'irregolarità vi fosse semplicemente un errore inammissibile, vale a dire, di fatto, la negligenza dell'impresa, giacché, in tal caso, quest'ultima potrebbe prendersela solo con se stessa.

86. Tuttavia, la situazione sottoposta all'esame della Corte mi sembra leggermente diversa. È evidente che l'impresa non è l'unico soggetto in causa. Dai fatti illustratici dal giudice a quo risulta che l'IBAP ha contribuito a far sì che fosse esportato zucchero di quota sotto le apparenze di un'esportazione di zucchero C. Non dispongo di elementi che mi consentano di capire per quale motivo l'organismo d'intervento abbia rilasciato titoli d'esportazione quando le richieste non includevano la prova prescritta dall'art. 4 del regolamento n. 2630/81 e perché abbia successivamente liberato le cauzioni, ossia abbia ritenuto che le operazioni si erano svolte in modo regolare, pur avendo appreso, nel frattempo, che solo il 7 gennaio 1993 la British Sugar aveva prodotto abbastanza zucchero da raggiungere le sue quote A e B.

87. Può darsi che anche l'IBAP abbia dato prova di negligenza, e in questo caso tale negligenza non costituirebbe a mio parere un motivo per modulare la sanzione inflitta alla British Sugar, in quanto non farebbe che aggiungersi alla negligenza di quest'ultima, che l'art. 3 del regolamento n. 2670/81 impone di sanzionare, a mio parere giustamente, con l'ammenda di cui stabiliscono le modalità di calcolo.

88. Tuttavia, può anche darsi che il comportamento dell'IBAP non possa essere qualificato come semplice negligenza e vada in realtà considerato gravemente colposo. In tal caso, mi sembra che vi sarebbe spazio per l'applicazione del principio di proporzionalità, non per esentare la British Sugar da qualsiasi obbligo di pagamento, bensì per modulare l'importo da essa dovuto.

89. Questa valutazione del comportamento dell'IBAP, a mio parere, spetta al giudice a quo, il quale si trova nella posizione migliore per formulare tale giudizio. Ma qualora, dopo un esame meticoloso del comportamento dell'IBAP nei suoi rapporti con la British Sugar, egli dovesse giungere alla conclusione che alla prima potrebbe addebitarsi una colpa grave, il diritto comunitario non solo lo autorizzerebbe a modulare la sanzione, ma glielo imporrebbe. L'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero rappresenta, a mio parere — anche se il termine può sembrare forte — una sorta di economia amministrata, e quando le autorità pubbliche amministrano, occorre tener conto degli illeciti ch'esse possono commettere.

90. Ma può darsi che tali diverse considerazioni si rivelino, ex post, secondarie. Tutto dipenderà dalla soluzione data alla quinta questione.

Sulla quinta questione

91. La quinta questione deferita è redatta nei seguenti termini:

«Se all'autorità nazionale, nelle circostanze del caso di specie, sia impedito riscuotere un importo ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento della Commissione n. 2670/81 qualora essa non abbia comunicato all'impresa tale importo, conformemente alla scadenza figurante all'art. 3, n. 2, del regolamento n. 2670/81, anteriormente al 1° [marzo] della campagna che viene in rilievo e/o se l'impresa sia esonerata da ogni obbligo di pagare tale importo nelle circostanze sopra descritte».

92. Rammento che l'art. 3, n. 2, del regolamento n. 2670/81, per quanto riguarda l'importo dovuto in forza del n. 1 dello stesso articolo dai produttori che si ritiene abbiano smerciato zucchero C sul mercato comunitario, dispone che:

«Anteriormente al 1° marzo successivo al 1° gennaio di cui all'articolo 1, lo Stato membro interessato comunica ai fabbricanti tenuti a pagare l'importo di cui al paragrafo 1 l'importo totale da pagare.

L'importo totale è pagato dai fabbricanti in causa anteriormente al 20 marzo dello stesso anno».

93. Tra le parti della causa a qua è pacifico che con una lettera inviata il 19 maggio 1997 l'IBAP ha presentato alla British Sugar fattura per un importo pari a GBP 6 641 608,10, importo calcolato in base ad una quantità di zucchero C non riportata né esportata ammontante a 16 650,465 tonnellate.

94. È inoltre acquisito che in una riunione tenutasi il 29 settembre 1994 l'IBAP ha informato la British Sugar che avrebbe dovuto applicare nei suoi confronti le disposizioni dell'art. 3 del regolamento n. 2670/81.

95. La British Sugar ammette di essere stata informata dall'IBAP, all'inizio di novembre 1996, del fatto che l'importo che le sarebbe stato richiesto superava i sei milioni di GBP.

96. Per quanto riguarda la soluzione della quinta questione, la British Sugar sostiene che il termine fissato all'art. 3, n. 2, del regolamento n. 2670/81 dev'essere rispettato dall'organismo nazionale d'intervento competente, a meno che non si possano far valere circostanze di carattere eccezionale.

97. A suo parere, tali circostanze potrebbero consistere in una frode organizzata dall'impresa interessata, che potrebbe aver dissimulato lo smercio di zucchero C sul mercato comunitario, ovvero nell'impossibilità, da parte dell'organismo nazionale d'intervento, di calcolare l'importo dovuto in mancanza di informazioni indispensabili ai fini di detto calcolo.

98. Nel caso della British Sugar, tuttavia, l'IBAP non potrebbe far valere circostanze eccezionali e la presentazione tardiva della fattura dispenserebbe l'impresa dall'obbligo di versare l'importo richiestole.

99. D'altro canto, essa non vede come sia possibile interpretare l'art. 3 del regolamento n. 2670/81 nel senso che l'organismo nazionale d'intervento non dispone di alcun margine di discrezionalità per stabilire l'importo dovuto dall'impresa che abbia smerciato zucchero C sul mercato comunitario, ma non è tenuto a rispettare la data limite prevista da detta disposizione.

100. Il Regno Unito non condivide tale parere. Esso fa valere che le autorità competenti hanno appreso che la British Sugar aveva smerciato zucchero C sul mercato comunitario solo nel gennaio 1994, in seguito alla pubblicazione della

relazione relativa all'indagine svolta presso la British Sugar tra il 26 ottobre ed il 2 dicembre 1993.

101. Orbene, poiché tale relazione aveva indotto i servizi doganali ad avviare un'inchiesta per accertare l'esistenza di eventuali frodi da parte dell'impresa in relazione agli importi compensativi monetari cui sarebbero state soggette alcune esportazioni di zucchero A effettuate prima del 1° gennaio 1993, l'IBAP avrebbe dovuto attendere l'esito di tale inchiesta prima di adottare qualunque provvedimento in applicazione dell'art. 3 del regolamento n. 2670/81.

102. Invece, già il 29 settembre 1994 l'IBAP comunicava alla British Sugar le proprie intenzioni, precisando che, prima di adottare una decisione, avrebbe chiesto il parere della Commissione.

103. Parallelamente, tuttavia, avevano luogo discussioni tra la British Sugar e le autorità doganali circa le irregolarità constatate da queste ultime, discussioni che si sono protratte sino al maggio 1995, data in cui veniva conclusa una transazione sull'importo delle ammende inflitte alla British Sugar in ragione delle infrazioni doganali rilevate a suo carico.

104. Dal canto suo, la Commissione, informata dall'IBAP nel marzo del 1995 circa talune irregolarità rivelatesi nel corso delle indagini svolte nel terzo trimestre del 1993 presso la British Sugar, aveva condotto una propria inchiesta mediante l'Unità di coordinamento della lotta antifrode (UCLAF) e solo nel luglio 1996 si è ritenuta sufficientemente informata per prendere una posizione.

105. Una volta stabilito il principio per cui occorreva applicare l'art. 3 del regolamento n. 2670/81 alla British Sugar, sono stati necessari ancora vari mesi di discussioni per stabilire l'importo esatto da essa dovuto e pertanto, di fatto, è stato possibile inviarle formalmente la fattura solo nel maggio 1997.

106. A parere della Commissione, non si può ritenere che il termine fissato all'art. 3, n. 2, del regolamento n. 2670/81 sia perentorio in quanto, se così fosse, sarebbe impossibile recuperare importi relativi ad operazioni irregolari, e in taluni casi fraudolente, dopo la scadenza di detto termine, il che contrasterebbe con lo spirito dell'art. 209 A del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 280 CE), che impone alla Comunità e agli Stati membri di combattere «la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari della Comunità».

107. La predetta disposizione, in sostanza, andrebbe interpretata nel senso che impone agli Stati membri di agire entro il termine stabilito dal momento in cui vengano a

conoscenza dell'irregolarità di cui trattasi. Una tale impostazione sarebbe stata accolta, per quanto riguarda la legislazione doganale comunitaria, nella sentenza 26 novembre 1998 [9].

108. La Commissione, pertanto, propone di risolvere la quinta questione nel senso che «l'art. 3, n. 2, del regolamento della Commissione n. 2670/81 non impedisce alle autorità di uno Stato membro d'imporre il pagamento di un importo dopo le date indicate in detta disposizione qualora l'irregolarità non sia stata rilevata in tempo utile».

109. Di fatto, a mio parere, tale soluzione avrebbe potuto essere suggerita anche dalla British Sugar, salvo che quest'ultima, al fine di fornire al giudice a quo un'indicazione direttamente utile per risolvere la controversia di cui è investito, avrebbe aggiunto che, nella specie, l'inosservanza del termine non trova alcuna giustificazione. Ricordo infatti che il giudice a quo non interroga la Corte circa l'ammissibilità in linea di principio di un superamento del termine per l'adozione della decisione, bensì sull'ammissibilità in concreto dell'invio di una fattura il 19 maggio 1997, mentre il termine, quale risulta dal testo della disposizione di cui trattasi, era scaduto il 30 aprile 1994.

110. Pertanto, non occorre risolvere la questione se il termine fissato all'art. 3, n. 2, del regolamento n. 2670/81 sia perentorio, cosa che nemmeno la British Sugar sostiene.

111. Rilevo solo che, se determinati termini stabiliti da regolamenti relativi alle organizzazioni comuni dei mercati, e in particolare dal regolamento di base sull'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, sono stati qualificati non perentori dalla giurisprudenza della Corte [10], tale qualifica è sempre conseguita ad un esame molto dettagliato della ratio del termine in questione e delle conseguenze, nefaste o benefiche, che il suo superamento poteva produrre sugli operatori del settore interessato.

112. Nel caso del termine in esame, sarei indotto a ritenere che non siano estranei alla sua fissazione scrupoli relativi alla certezza del diritto.

113. In ogni caso, un termine, per sua natura, dev'essere rispettato e mi sembra che quand'anche detto termine, tenuto conto di determinati elementi, come quelli dedotti dalla Commissione, non possa essere qualificato come perentorio, non si possa avallare sistematicamente qualunque suo superamento.

9 — Causa C-370/96, Covita (Racc. pag. I-7711).

10 — V., ad esempio, sentenza 6 luglio 2000, causa C-289/97, Eridania (Racc. pag. I-5409, punti 20-34).

114. Devo premettere che a mio parere la British Sugar adotta una nozione perfettamente ragionevole del termine stabilito all'art. 3, n. 2, del regolamento n. 2670/81.

115. Mi sembra infatti indispensabile impedire che il semplice superamento di tale termine possa consentire ad un operatore che in piena cognizione di causa abbia effettuato manovre manifestamente fraudolente di eludere qualunque sanzione.

116. Infatti la frode, per definizione, è una dissimulazione, ed una dissimulazione ben organizzata verosimilmente non verrà mai scoperta o, qualora ciò avvenga, verrà scoperta solo con molto ritardo.

117. Una frode scoperta entro un termine ragionevole, tenuto conto del suo grado di complessità, deve poter essere sanzionata anche dopo che il termine previsto a tal fine dalla normativa è scaduto, sempreché tra la frode e la sua scoperta non siano trascorsi lustri. Rammento infatti che generalmente in diritto penale anche per i reati più odiosi è prevista la prescrizione.

118. Mi sembra parimenti indispensabile che, anche al di là dei casi di frodi organizzate dall'operatore, l'organismo d'intervento possa prescindere dal termine di cui trattasi qualora esso si riveli in concreto troppo breve.

119. Penso in particolare ai casi in cui gli elementi necessari per calcolare l'importo dovuto non siano noti al predetto organismo o esso li apprenda solo poco prima della data limite del 1° maggio.

120. L'organismo d'intervento, alla luce dei documenti prodotti, può anche essere indotto a chiedere all'operatore precisazioni o spiegazioni. Esso dovrà effettuare verifiche e controlli incrociati che, per definizione, nella maggior parte dei casi non potranno essere svolti istantaneamente.

121. Non si può neanche escludere che lo stesso operatore abbia agito fuori termine ma che, tenuto conto delle circostanze, occorra verificare se non si possa ammettere che ricorra un caso di forza maggiore.

122. In tutte le suddette ipotesi, che non sono sicuramente esaustive, il fatto che l'organismo d'intervento adotti la sua decisione e la notifichi in ritardo risponde, di fatto, all'interesse correttamente inteso degli operatori e, a mio parere, una decisione tardiva non può essere ritenuta invalida, sempreché il ritardo con cui viene emessa rimanga entro limiti ragionevoli. Se si adotta l'impostazione da me suggerita, a

quale conclusione si perviene nel caso di specie?

123. Rilevo subito che la British Sugar non sembra aver organizzato un sistema inteso ad indurre in errore le autorità di controllo.

124. Essa non ha presentato a queste ultime documenti falsificati, non ha organizzato trasporti notturni e furtivi, non ha effettuato esportazioni selvagge né forniture clandestine a clienti sul mercato comunitario, non ha fatto ricorso allo stoccaggio segreto di parte della sua produzione. Essa, se mi posso esprimere in questi termini, tenuto conto della soluzione che a mio parere va data alla prima questione, ha infranto la normativa comunitaria alla luce del sole.

125. Sarei anche tentato di dire che ha esportato zucchero C che non era tale sotto gli occhi dell'IBAP. Rammento infatti che l'IBAP è sempre regolarmente informato sui dati di produzione della British Sugar, che gli è stata rivolta una richiesta di titoli d'esportazione per lo zucchero C che non comprendeva la prova del raggiungimento del livello di produzione di zucchero di quota richiesto, che è stato informato del fatto che la produzione richiesta di zucchero di quota era stata raggiunta il 7 gennaio 1993, che gli erano stati rispediti i documenti attestanti la data e l'esistenza delle esportazioni effettuate in forza di titoli da esso rilasciati e che ha autorizzato la liberazione delle cauzioni che la British Sugar aveva dovuto versare.

126. Di fatto, quanto meno in un primo tempo, l'IBAP ha avallato operazioni irregolari da parte della British Sugar, mentre avrebbe potuto opporvisi, anche solo rifiutando il rilascio dei titoli richiesti.

127. Risulta, anche se ciò può sembrare straordinario, che nessuno all'IBAP, nel momento in cui la British Sugar ha comunicato di aver prodotto la sua intera quota, abbia realizzato che il precedente rilascio di titoli per l'esportazione di zucchero C costituiva un'anomalia.

128. In una parola, se la British Sugar ha dato prova quanto meno di leggerezza, credendosi autorizzata ad esportare zucchero C prima del 7 gennaio 1993, l'IBAP ha dato prova di altrettanta leggerezza nello svolgimento del suo compito di controllo.

129. Tuttavia, ammettiamo per un momento che l'IBAP abbia scoperto l'esistenza di operazioni irregolari a livello di esportazione di zucchero C da parte della British Sugar solo alla fine del 1993, ossia quando è stata redatta la relazione sull'indagine svolta nell'ultimo trimestre del 1993.

130. In quel momento l'IBAP disponeva di quattro mesi per trarre le conclusioni da dette irregolarità e oggi non potrebbe trincerarsi dietro il fatto che non sarebbe stato in grado di effettuare i calcoli necessari per stabilire l'importo di cui la British Sugar doveva essere dichiarata debitrice.

131. Esso disponeva di tutti i documenti necessari per stabilire con assoluta precisione quanto zucchero A fosse stato esportato come zucchero C, e quindi quanto zucchero C fosse stato effettivamente introdotto nel mercato comunitario o immagazzinato dalla British Sugar.

132. D'altro canto, l'avvio di un'indagine da parte delle autorità doganali sulle circostanze relative alle esportazioni della British Sugar tra la fine del 1992 e l'inizio del 1993 avrebbe dovuto indurlo a verificare la regolarità di tali operazioni alla luce delle regole ch'esso doveva far rispettare e ad agire qualora avesse constatato irregolarità.

133. L'IBAP afferma tuttavia di non essere stato in grado, neanche dopo avere appreso dell'esistenza di irregolarità, di adottare una decisione prima del maggio 1997. A mio parere, tale affermazione è infondata.

134. Infatti, non vedo in che modo lo svolgimento di un'inchiesta doganale diretta ad accertare se fossero stati commessi atti illeciti sanzionabili penalmente impedisse all'IBAP di trarre le conclusioni sotto il profilo amministrativo da irregolarità la cui esistenza non era contestabile.

135. Tenuto conto del fatto che era stato informato circa tutte le operazioni effettuate dalla British Sugar per l'intera campagna di commercializzazione, era in grado di accertare esso stesso la quantità di zucchero C non riportato né esportato che andava presa in considerazione per calcolare l'importo dovuto dall'operatore ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 2670/81.

136. Infine, e soprattutto, l'IBAP era pienamente competente ad applicare la suddetta disposizione. Non gli era sicuramente vietato raccogliere il parere della Commissione, ma, sotto il profilo giuridico, tale parere non solo non era necessario, ma neppure vincolante.

137. Ricordo, infatti, che l'attuazione dei regolamenti relativi alle organizzazioni comuni dei mercati, salvo eccezioni espressamente enunciate dalle loro disposizioni, spetta esclusivamente alle autorità nazionali.

138. Rinviando l'adozione della sua decisione fino al momento in cui la Commissione gli avesse indicato con precisione la decisione da adottare, l'IBAP, di fatto, ha contravvenuto alle norme che ne disciplinano la competenza.

139. Per tale motivo, non sono affatto incline a considerare ammissibile un ritardo di tre anni derivante da tale violazione.

140. Il governo del Regno Unito, tuttavia, fa valere che se la decisione è stata così tardiva, ciò dipende essenzialmente dal fatto che la British Sugar ha chiesto all'IBAP di negoziare con la Commissione e di pervenire con essa ad un accordo su una sanzione di modesta entità.

141. Pertanto, la British Sugar oggi non potrebbe dedurre la tardività di una decisione che è stata ritardata nel suo stesso interesse. Non dubito minimamente che l'IBAP abbia tentato di svolgere in buona fede una funzione di mediatore tra la British Sugar e la Commissione, e con un certo successo, giacché sembra che in un dato momento la Commissione ritenesse che alla British Sugar andasse inflitta una sanzione ancora più onerosa.

142. Di fatto, tuttavia, nulla ostava a che l'IBAP facesse ricorso, entro il termine previsto, all'applicazione dell'art. 3, come esso lo interpretava nell'esercizio delle sue funzioni. Avrebbe potuto benissimo infliggere alla British Sugar, a titolo conservativo, la sanzione prevista da detta disposizione pur rivolgendosi alla Commissione per sapere se sarebbe stata disposta ad ammettere che la fissazione di un importo inferiore potesse costituire un'applicazione non criticabile della disciplina comunitaria.

143. Tale modo di procedere sarebbe stato perfettamente legittimo ed avrebbe tutelato al contempo gli interessi dell'IBAP, quelli della British Sugar e quelli della Comunità.

144. Per contro, l'IBAP ha scelto l'attendismo e ha differito l'adozione della decisione di infliggere una sanzione alla British Sugar al di là del ragionevole, tenendo in scarsa considerazione le esigenze di certezza del diritto.

145. Pertanto, propongo alla Corte di risolvere la questione deferita dal giudice a quo nel senso che, tenuto conto delle circostanze della fattispecie, l'impresa è sollevata da qualsiasi obbligo di pagare l'importo richiestole.

146. Sebbene la soluzione della quinta questione da me proposta sembri di per sé sufficiente a fornire al giudice a quo la soluzione della controversia di cui è investito, dedicherò qualche breve considerazione alla sesta questione.

Sulla sesta questione

147. Essa è così formulata:

«Se, nelle circostanze del caso di specie, l'autorità nazionale sia tenuta a versare le restituzioni all'esportazione che l'impresa avrebbe chiesto al momento dell'esportazione e che avrebbero dovuto esserle versate se lo zucchero descritto come zucchero C ed esportato in base a titoli per zucchero C fosse stato designato come zucchero di quota A e B, in quanto:

a) l'autorità nazionale può retroattivamente accertare una dichiarazione di esportazione ai sensi dell'art. 3 del regolamento della Commissione n. 3665/87 e le circostanze del caso di specie configurano un motivo di forza maggiore che l'autorizza ad estendere il periodo per fornire la prova ai sensi dell'art. 4 del regolamento della Commissione n. 3665/87;

e/o in quanto:

b) un rifiuto di pagare tali restituzioni all'esportazione costituirebbe una violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento e/o di certezza del diritto e/o di proporzionalità e/o di corretto uso dei poteri».

148. A mio parere, neanche nelle circostanze del caso di specie si può ritenere che l'autorità nazionale competente possa accettare retroattivamente una dichiarazione di esportazione presentata al fine di ottenere restituzioni all'esportazione.

149. Le restituzioni all'esportazione costituiscono un elemento essenziale della disciplina del mercato dello zucchero, di cui la Commissione fa costantemente uso in base all'evoluzione che constata in detto mercato. Le restituzioni sono fissate in funzione dei prezzi del mercato mondiale e delle opportunità di esportazione offerte agli operatori. La concessione di restituzioni per un determinato importo in un determinato momento è il risultato del bilanciamento operato dalla Commissione tra imperativi diversi.

150. Autorizzare un operatore a chiedere, vari anni dopo la chiusura di una campagna di commercializzazione, il beneficio di restituzioni istituite in un determinato momento di tale campagna equivarrebbe, se mi è consentito il paragone, a permettere ad un giocatore d'azzardo di fare la sua puntata alla roulette dopo che la pallina si è fermata su un numero.

151. Giacché non si può far rivivere il passato, nulla consente di affermare che, qualora i quantitativi per i quali la British Sugar intende beneficiare ora di restituzioni

fossero stati effettivamente registrati, all'epoca in cui sono stati di fatto esportati, come esportati con restituzione, il livello delle restituzioni sarebbe stato davvero lo stesso.

152. In questa sede non intendo neppure abbordare il rompicapo costituito dal calcolo dei contributi alla produzione che si rivelerebbero necessari, ex post, per finanziare tali restituzioni. La campagna di commercializzazione 1992/1993 è stata definitivamente chiusa ed è del tutto escluso il riesame del relativo bilancio per evitare che la British Sugar subisca perdite che, va pur sottolineato, sono state solo conseguenza della sua condotta negligente, e non possono essere imputate ad alcun evento di forza maggiore.

153. Quanto ai principi generali del diritto evocati dal giudice a quo per mettere in discussione la legittimità del rifiuto di pagare le restituzioni opposto alla British Sugar, sia le circostanze del caso di specie che le norme di funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero non permettono assolutamente di farlo.

154. Al termine dell'esame delle questioni deferite dal giudice a quo, è sicuramente utile ricapitolare le varie conclusioni cui sono giunto.

155. Anzitutto, a mio parere è evidente che un produttore di zucchero non può pretendere di smerciare zucchero C fintantoché la sua produzione non abbia superato il totale delle quote A e B di cui dispone. La British Sugar, pertanto, non ha rispettato la disciplina comunitaria. Mi sembra che questo vada comunque precisato al giudice a quo.

156. Ma, data la conclusione cui sono giunto in merito alla quinta questione, secondo cui la British Sugar va esentata da qualsiasi pagamento a causa del notevole ritardo con cui è intervenuta la decisione sanzionatoria dell'IBAP, mi sembra che, qualora si accolga la mia conclusione su questo punto, non sia indispensabile risolvere la terza, quarta e sesta questione, che ho esaminato solo a fini di completezza.

157. Qualora, tuttavia, la Corte ritenga che occorra risolvere le predette questioni, a mio parere la terza va risolta nel senso che la British Sugar deve effettivamente essere sanzionata, la quarta nel senso che l'importo di tale sanzione può essere inferiore a quello che risulterebbe dall'applicazione del metodo di calcolo indicato all'art. 3 del regolamento n. 2670/81, per il caso in cui il giudice a quo dovesse accertare l'esistenza di una colpa grave a carico dell'IBAP, e la sesta nel senso che non può essere disposta in alcun caso la concessione retroattiva di restituzioni all'esportazione.

Conclusione

158. Pertanto, propongo alla Corte di risolvere così la prima e la quinta questione sottopostele dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office):

— ai sensi del regime dello zucchero comunitario e in particolare dell'art. 24, n. 1, lett. c), del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, un'impresa cui un'autorità nazionale abbia assegnato una quota non può imputare a zucchero C zucchero prodotto, durante una campagna di commercializzazione, prima che l'impresa abbia effettivamente completato la produzione di un quantitativo totale di zucchero pari alla somma delle sue quote A e B;

— nelle circostanze del caso di specie, è vietato all'autorità nazionale prelevare un importo in forza dell'art. 3, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 14 settembre 1981, n. 2670, che stabilisce le modalità di applicazione per la produzione fuori quota nel settore dello zucchero, non avendo essa agito entro un termine conforme alle prescrizioni del diritto comunitario,

e, qualora occorra risolvere la terza, quarta e sesta questione:

— qualora un'autorità nazionale affermi che lo zucchero esportato come zucchero C era zucchero A o B e/o qualora tenti di imporre il pagamento di un importo ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 2670/81, per mancato

smercio di zucchero C fuori della Comunità, essa non viola i principi del legittimo affidamento, della certezza del diritto, di non discriminazione, di proporzionalità e del corretto uso dei poteri;

— nelle circostanze del caso di specie, l'eventuale constatazione, da parte del giudice a quo, di una colpa grave dell'organismo nazionale d'intervento impone la riduzione dell'importo della sanzione inflitta in forza dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2670/81;

— l'autorità nazionale, anche nelle circostanze della caso di specie, non è assolutamente tenuta a concedere restituzioni all'esportazione per lo zucchero di quota esportato senza che sia stata previamente presentata la dichiarazione di esportazione cui la disciplina comunitaria subordina la concessione di tali restituzioni.