CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
VERICA TRSTENJAK
presentate il 18 febbraio 2009 [1]

I — Introduzione

1. Con la presente domanda di pronuncia pregiudiziale la Corte di giustizia viene investita della soluzione di due questioni pregiudiziali sollevate dal Verwaltungsgerichtshof austriaco (Corte suprema amministrativa austriaca; in prosieguo: il «giudice del rinvio») concernenti l'interpretazione e, se del caso, la validità dell'art. 11 del regolamento (CE) del Consiglio 20 febbraio 2006, n. 320, relativo a un regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero nella Comunità e che modifica il regolamento (CE) n. 1290/2005 relativo al [finanziamento] della politica agricola comune [2].

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia fra la società Agrana Zucker GmbH (in prosieguo: la «ricorrente») e il Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Ministero federale dell'Agricoltura, delle Foreste, dell'Ambiente e delle Acque; in prosieguo: il «resistente») inerente alla validità di una decisione emessa sul fondamento dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006, con la quale il secondo ha imposto alla ricorrente il pagamento della prima rata del contributo temporaneo per la ristrutturazione per la campagna di commercializzazione 2006/07.

3. Con la prima questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'importo del contributo per la ristrutturazione da versare debba essere computato sulla quota globale assegnata oppure se il calcolo debba essere effettuato esclusivamente sulla base della quota effettivamente a disposizione dopo la detrazione del quantitativo tolto dal mercato a seguito del ritiro preventivo dal mercato. La seconda questione pregiudiziale è invece intesa a verificare la compatibilità dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006 con il diritto comunitario di rango superiore.

II — Contesto normativo

4. Nell'ambito della riforma dell'organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore dello zucchero, il Consiglio ha adottato, il 20 febbraio 2006, sia il regolamento (CE) del Consiglio 20 febbraio 2006, n. 318, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero [3] sia il regolamento n. 320/2006. Ai sensi dell'art. 44 del regolamento n. 318/2006, la Commissione ha adottato misure transitorie.

1 — Lingua originale: il tedesco.
2 — GU L 58, pag. 42.
3 — GU L 58, pag. 1.

Il regolamento n. 318/2006

5. Fra i nuovi strumenti di gestione del mercato introdotti con il regolamento n. 318/2006 rientra il ritiro di zucchero dal mercato ai sensi dell'art. 19 di questo regolamento, articolo che, inter alia, stabilisce quanto segue:

«1. Per salvaguardare l'equilibrio strutturale del mercato ad un livello di prezzo prossimo al prezzo di riferimento, in ottemperanza agli impegni della Comunità che scaturiscono da accordi conclusi a norma dell'articolo 300 del trattato, può essere ritirata dal mercato una percentuale, uniforme per tutti gli Stati membri, di zucchero di quota (…) fino all'inizio della campagna di commercializzazione successiva.

(…)

2. La percentuale di ritiro di cui al paragrafo 1 è fissata entro il 31 ottobre della relativa campagna di commercializzazione in base alle tendenze del mercato stimate per la stessa campagna.

3. Le imprese detentrici di quote hanno l'obbligo di immagazzinare a proprie spese, nel corso del periodo di ritiro, i quantitativi di zucchero corrispondenti all'applicazione della percentuale di cui al paragrafo 1 alla propria produzione entro quota nel corso della relativa campagna di commercializzazione.

I quantitativi di zucchero ritirati dal mercato nel corso di una campagna di commercializzazione si considerano i primi quantitativi prodotti entro quota della campagna di commercializzazione successiva. Tuttavia, tenendo conto delle prevedibili tendenze del mercato, secondo la procedura di cui all'articolo 39, paragrafo 2 si può decidere di considerare, per la campagna di commercializzazione in corso e/o per la campagna successiva, tutto o parte dello zucchero (…) ritirati come:

— zucchero eccedente (…) atto a diventare zucchero industriale (…)

oppure

— una quota di produzione temporanea, parte della quale può essere riservata all'esportazione nel rispetto degli impegni assunti dalla Comunità nel quadro di accordi conclusi a norma dell'articolo 300 del trattato.

(…)».

Il regolamento n. 320/2006

6. L'art. 11 del regolamento n. 320/2006 disciplina la riscossione del contributo temporaneo per la ristrutturazione. Questa disposizione prevede in dettaglio quanto segue:

«1. Un contributo temporaneo per la ristrutturazione è versato per campagna di commercializzazione per tonnellata di quota dalle imprese a cui è stata assegnata una quota.

Le quote alle quali un'impresa ha rinunciato a partire da una data campagna di commercializzazione a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, non sono soggette al pagamento del contributo temporaneo per la ristrutturazione né per tale campagna né per le campagne successive.

2. L'importo del contributo temporaneo per la ristrutturazione per lo zucchero e lo sciroppo di inulina è fissato a:

— 126,40 EUR per tonnellata di quota per la campagna di commercializzazione 2006/2007,

— 173,8 EUR per tonnellata di quota per la campagna di commercializzazione 2007/2008,

— 113,3 EUR per tonnellata di quota per la campagna di commercializzazione 2008/2009.

Il contributo temporaneo per la ristrutturazione per campagna di commercializzazione per l'isoglucosio è fissato a un importo pari al 50 % degli importi fissati nel primo comma.

3. Gli Stati membri sono responsabili nei confronti della Comunità della riscossione dell'importo del contributo temporaneo per la ristrutturazione sul loro territorio.

Gli Stati membri versano l'importo del contributo temporaneo per la ristrutturazione al fondo di ristrutturazione in due rate:

— il 60 % entro il 31 marzo della campagna di commercializzazione considerata;

— il 40 % entro il 30 novembre della campagna di commercializzazione successiva.

(…)

5. Gli Stati membri ripartiscono la totalità degli importi dei contributi temporanei per la ristrutturazione dovuti ai sensi del paragrafo 3 tra le imprese operanti sul loro territorio in funzione della quota assegnata nella campagna di commercializzazione considerata.

Le imprese versano il contributo temporaneo per la ristrutturazione in due rate:

— il 60 % entro fine febbraio della campagna di commercializzazione considerata;

— il 40 % entro il 31 ottobre della campagna di commercializzazione successiva».

Il regolamento (CE) n. 493/2006

7. Fra le misure previste dal regolamento (CE) della Commissione 27 marzo 2006, n. 493, recante misure transitorie nell'ambito della riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero e recante modifica dei regolamenti (CE) n. 1265/2001 e (CE) n. 314/2002 [4], al fine di garantire la

4 — GU L 89, pag. 11.

transizione dal regime preesistente al nuovo regime, rientra il «ritiro preventivo dal mercato».

8. Al riguardo, il sesto 'considerando' prevede quanto segue:

«Per migliorare l'equilibrio del mercato nella Comunità senza creare nuove scorte di zucchero nel corso della campagna 2006/2007, è opportuno prevedere una misura transitoria intesa a ridurre la produzione ammissibile di quota nel corso della detta campagna. Occorre fissare un limite al di là del quale la produzione di quota di ogni impresa si considera ritirata ai sensi dell'articolo 19 del regolamento (CE) n. 318/2006 oppure, a richiesta dell'impresa, come produzione fuori quota ai sensi dell'articolo 12 del medesimo regolamento. Tenendo conto della transizione tra i due regimi, tale limite si deve calcolare combinando, in parti uguali, il metodo previsto all'articolo 10 del regolamento (CE) n. 1260/2001 e quello previsto all'articolo 19 del regolamento (CE) n. 318/2006, ed è necessario inoltre tenere in considerazione gli sforzi particolari profusi da alcuni Stati membri nell'ambito del fondo di ristrutturazione istituito dal regolamento (CE) n. 320/2006 (…)».

9. L'art. 3 del regolamento n. 493/2006 fissa come segue le disposizioni transitorie concernenti il ritiro preventivo dal mercato:

«1. Per ogni impresa, la parte di produzione di zucchero (…) della campagna di commercializzazione 2006/2007 prodotta nell'ambito delle quote di cui all'allegato III del regolamento (CE) n. 318/2006 e che supera il limite fissato a norma del paragrafo 2 del presente articolo è considerata ritirata ai sensi dell'articolo 19 del suddetto regolamento, oppure, a richiesta dell'impresa interessata da presentarsi entro il 31 gennaio 2007, è considerata in tutto o in parte prodotta fuori quota ai sensi dell'articolo 12 del medesimo regolamento.

2. Per ogni impresa, il limite di cui al paragrafo 1 è stabilito moltiplicando la quota attribuita all'impresa stessa, a norma dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 318/2006, per la somma dei seguenti coefficienti:

a) il coefficiente fissato per il rispettivo Stato membro, figurante nell'allegato I del presente regolamento;

b) il coefficiente ottenuto dividendo il totale delle quote rinunciate nel corso della campagna di commercializzazione

2006/2007 nello Stato membro interessato, ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 320/2006, per il totale delle quote fissate per lo stesso Stato membro nell'allegato III del regolamento (CE) n. 318/2006. La Commissione fissa tale coefficiente entro il 15 ottobre 2006.

Tuttavia, se la somma dei coefficienti supera 1,0000, il limite è pari alla quota di cui al paragrafo 1».

III — Fatti, procedimento principale e questioni pregiudiziali

10. Il resistente, con decisione 26 giugno 2006 riguardante l'assegnazione della quota per la produzione di zucchero nelle campagne di commercializzazione dalla 2006/07 alla 2014/2015 compresa nonché con decisione 18 dicembre 2006 relativa all'assegnazione della quota supplementare di zucchero, assegnava alla ricorrente una quota di zucchero complessiva di 405 812,4 t (una quota di zucchero di 387 326,4 t oltre a una quota supplementare di zucchero pari a 18 486,0 t). Con decisione 28 giugno 2006, il resistente stabiliva, in applicazione dell'art. 3 del regolamento n. 493/2006, un limite per la produzione di zucchero entro quota nella campagna di commercializzazione 2006/07. Attraverso siffatto ritiro preventivo dal mercato, la quota della ricorrente diminuiva di 57 246,84 t.

11. Con decisione 16 gennaio 2007 del Presidente del settore di attività I dell'Agrarmarkt Austria (persona giuridica di diritto pubblico istituita dal convenuto in qualità di ente liquidatore degli aiuti; in prosieguo: l'«AMA»), alla ricorrente veniva ingiunto il pagamento della prima rata del contributo temporaneo per la ristrutturazione relativo alla campagna di commercializzazione 2006/07, calcolato sulla base della quota originaria, pari a EUR 30 776 812,42.

12. La ricorrente impugnava questa decisione. Con decisione 16 aprile 2007, sulla cui legittimità il giudice del rinvio è chiamato a pronunciarsi nel procedimento principale, il resistente respingeva il ricorso in quanto infondato.

13. Dall'ordinanza di rinvio si evince che, nel procedimento dinanzi al giudice amministrativo, risulta controversa la questione se il contributo per la ristrutturazione previsto dall'art. 11, n. 2, del regolamento n. 320/2006 debba essere calcolato sulla quota complessiva assegnata, come ha fatto il resistente, o se la quota su cui fondare il calcolo vada ridotta in relazione al limite di produzione ed al connesso ritiro preventivo dal mercato. Secondo l'argomento della ricorrente, il contributo per la ristrutturazione dovrebbe essere calcolato solo per 348 565,56 t (ossia in riferimento alla quantità effettiva di quota di zucchero) e non per 405 812,4 t (ossia in riferimento alla quota inizialmente assegnata e successivamente ridotta), tanto più che la stessa non avrebbe potuto vendere sul mercato come zucchero entro quota il quantitativo residuo.

14. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che la ricorrente ritiene che l'inclusione del quantitativo residuo, non disponibile a causa della riduzione delle quote ai sensi dell'art. 3 del regolamento (CE) n. 493/2006 nella campagna di commercializzazione 2006/07, nella base di calcolo del contributo per la ristrutturazione dovuto per la campagna di commercializzazione 2006/2007, sarebbe inammissibile sotto il profilo del diritto comunitario, in quanto violerebbe il principio di proporzionalità sancito dal diritto primario e il divieto di discriminazione di cui all'art. 34, n. 2, CE.

15. Il giudice del rinvio ritiene che la ricorrente nel procedimento principale non fosse legittimata a proporre un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE, per cui essa può quindi far valere, nel procedimento principale, l'illegittimità di un atto comunitario.

16. In siffatto contesto, il Verwaltungsgerichtshof ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 11 del regolamento (…) [n. 320/2006] (…) debba essere interpretato nel senso che anche una quota di zucchero, inutilizzabile a causa del ritiro preventivo dal mercato ai sensi dell'art. 3 del regolamento (…) [n. 493/2006], deve entrare a far parte del calcolo del contributo temporaneo (…).

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1):

Se l'art. 11 del regolamento (…) n. 320/2006 sia compatibile con il diritto primario, in particolare con il divieto di discriminazione derivante dall'art. 34 CE e con il principio del legittimo affidamento».

IV — Procedimento dinanzi alla Corte

17. L'ordinanza di rinvio del 19 novembre 2007 è pervenuta alla cancelleria della Corte il 28 gennaio 2008.

18. Hanno presentato osservazioni scritte, nei termini previsti dall'art. 23 dello Statuto della Corte, il Consiglio, il governo della Repubblica di Lituania nonché la Commissione.

19. La Corte, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, ha rivolto un quesito scritto alla Commissione, la quale ha fornito la sua risposta.

20. Poiché nessuna delle parti intervenute nel procedimento ha chiesto lo svolgimento di un'udienza, in esito alla riunione generale della Corte del 4 novembre 2008 si è potuto procedere alla redazione delle presenti conclusioni.

V — Argomenti sostanziali delle parti

21. Sia il *Consiglio* sia la *Commissione* sostengono che l'art. 11 del regolamento n. 320/2006 debba essere interpretato nel senso che anche la quota di zucchero che non possa essere utilizzata in maniera effettiva a causa di un ritiro preventivo dal mercato ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 493/2006 debba entrare a far parte del calcolo del contributo temporaneo per la ristrutturazione.

22. Il *governo lituano* sostiene la tesi opposta. Secondo tale tesi, la parola «quota» di cui all'art. 11 del regolamento n. 320/2006 dovrebbe essere interpretata nel senso che si tratterebbe della quota effettivamente a disposizione delle imprese nella campagna di commercializzazione controversa, ossia la quota risultante a seguito del ritiro preventivo dal mercato.

23. Il *Consiglio* fa valere, più specificamente, che solo l'interpretazione dallo stesso suggerita dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006 terrebbe conto della lettera e dell'obiettivo di tale disposizione. Da questa si evincerebbe chiaramente che il contributo per la ristrutturazione debba essere riscosso per tonnellata di quota assegnata ad un'impresa, e che debbano essere esentate dal versamento totale o parziale del contributo di ristrutturazione solo le imprese che avrebbero rinunciato definitivamente alla loro quota ovvero alla loro produzione. I contributi così riscossi sarebbero intesi, quali entrate con destinazione specifica, a finanziare gli aiuti alla ristrutturazione e garantirebbero stabilità di bilancio e neutralità nel senso del legislatore comunitario.

24. Quanto alla questione della validità di questa disposizione, il Consiglio osserva che il ritiro dal mercato perseguirebbe un obiettivo legittimo della riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, e segnatamente il mantenimento dell'equilibrio strutturale ad un livello di prezzo vicino al prezzo di riferimento. Una situazione analoga caratterizzerebbe l'art. 3 del regolamento n. 493/2006, la cui disciplina del ritiro preventivo dal mercato sarebbe stata

adottata quale misura transitoria, al fine di migliorare l'equilibrio del mercato nella Comunità senza che vengano create nuove scorte di zucchero nel corso della campagna di commercializzazione 2006/07. Inoltre, l'effetto negativo del ritiro dal mercato sarebbe marginale per un'impresa in confronto al suo effetto globale positivo sul mercato dello zucchero nella Comunità. Non sussistendo una situazione di sovrapproduzione, il livello globale di prezzo potrebbe essere mantenuto vicino al prezzo di riferimento; di ciò beneficerebbero alla fine tutte le imprese restanti sul mercato.

25. Il Consiglio nega una violazione del divieto di discriminazione, rinviando alla circostanza che tutte le imprese dovrebbero versare il contributo per la ristrutturazione calcolato sulla base delle quote ad esse assegnate. La ripartizione delle quote e la successiva gestione da parte degli Stati membri nonché i coefficienti applicati secondo l'art. 3 del regolamento n. 493/2006 sarebbero intesi a diminuire in egual misura la sovrapproduzione in ciascuno Stato membro, al fine di conseguire l'equilibrio produttivo in tutta la Comunità. Nel caso di due imprese stabilite in due Stati membri saremmo in presenza di fattispecie diverse che non potrebbero essere trattate in maniera analoga. In ogni caso, una disparità di trattamento sarebbe obiettivamente giustificata dalla ratio e dallo scopo del regime dei coefficienti.

26. La *Commissione*, in relazione all'interpretazione dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006, fa valere sostanzialmente i medesimi argomenti del Consiglio.

27. In relazione alla questione relativa alla validità di questa disposizione, la Commissione constata innanzitutto che la ricorrente e il giudice del rinvio non avrebbero manifestato alcun dubbio in ordine all'ammissibilità degli obiettivi perseguiti con la riforma dello zucchero del 2006. Essa sostiene inoltre che sarebbe pertinente e opportuno non escludere dal contributo per la ristrutturazione quei quantitativi di zucchero che, a seguito di altri meccanismi di mercato, e segnatamente di quello del ritiro preventivo dal mercato, pur non potendo essere venduti nella campagna di commercializzazione di cui trattasi nell'ambito del sistema delle quote, non verrebbero definitivamente ritirati dal mercato.

28. In primo luogo, il finanziamento degli aiuti intesi alla ristrutturazione potrebbe essere assicurato solo in presenza di una base di calcolo pianificabile in anticipo. In secondo luogo, la rinuncia alle quote ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 493/2006 e il ritiro preventivo dal mercato ai sensi dell'art. 19 del regolamento n. 318/2006 non potrebbero essere equiparati. La prima rappresenterebbe una misura a lungo termine di risanamento strutturale del mercato, la seconda un regime a breve termine di sostegno dei prezzi, il quale non contribuirebbe alla ristrutturazione del mercato dello zucchero. In terzo luogo, le conseguenze economiche dell'inclusione dei quantitativi di zucchero interessati dal ritiro dal mercato nella base di calcolo per il contributo temporaneo per la ristrutturazione sarebbero limitate. A ciò si aggiungerebbe che imprese come la ricorrente avrebbero avuto la possibilità di ridurre al minimo o addirittura evitare le conseguenze economiche dirette del ritiro dal mercato della campagna di commercializzazione 2006/07. Così, già il 3 febbraio 2006, la Commissione avrebbe rammentato ai produttori di barbabietole e di zucchero, in

una comunicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* [5] , la possibilità di avvalersi, data la situazione prevedibile sul mercato comunitario dello zucchero, della facoltà del ritiro dal mercato accordatale dal Consiglio, quale disposizione transitoria. Il regolamento n. 493/2006, con il quale la Commissione avrebbe prescritto il ritiro dal mercato per la campagna di commercializzazione 2006/07, sarebbe stato poi pubblicato nel marzo 2006. Quale unico produttore di zucchero in Austria, la ricorrente avrebbe avuto la possibilità di ridurre la propria produzione per la campagna di commercializzazione in questione, al fine di impedire il trasferimento dei quantitativi di zucchero ritirati o la loro vendita fuori quota.

29. Quanto alla contestazione della violazione del divieto di discriminazione, la Commissione chiarisce che l'argomento della ricorrente si riferirebbe ai coefficienti di calcolo previsti dall'art. 3, n. 2, lett. b), del regolamento n. 493/2006, mentre la questione pregiudiziale avrebbe ad oggetto esclusivamente l'art. 11, n. 1, del regolamento n. 320/2006. Indipendentemente dal fatto che questa applicazione del ritiro preventivo nella campagna di commercializzazione 2006/07, basata sulla disposizione transitoria, non rappresenterebbe in quanto tale l'oggetto del rinvio, la Commissione ritiene che il diverso effetto esplicato dalla disposizione non costituirebbe una disparità di trattamento ovvero potrebbe in ogni caso essere obiettivamente giustificato. La presa in considerazione della rinuncia alle quote a livello degli Stati membri andrebbe ricercata nel fatto che, nel settore dello zucchero, fino alla fine del sistema delle quote con la campagna di commercializzazione 2014/2015, le quote di zucchero verrebbero assegnate agli Stati membri e da questi successivamente ripartite fra le imprese stabilite nel proprio territorio nazionale. Il legislatore comunitario avrebbe ritenuto che, nella fase transitoria, il modo migliore per conseguire l'obiettivo della ristrutturazione del mercato dello zucchero sarebbe consistito nell'organizzare la rinuncia definitiva alle quote anche in un contesto proprio degli Stati membri.

30. Il *governo lituano* afferma che l'art. 11, n. 1, del regolamento n. 320/2006 non definirebbe in modo chiaro quale quota assegnata si intenda, se la quota assegnata inizialmente o la quota assegnata a seguito del ritiro preventivo dal mercato. Esso ritiene inoltre che dall'art. 11, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 320/2006 non si potrebbe dedurre che le imprese che non abbiano rinunciato ad alcuna quota debbano versare contributi che verrebbero calcolati sulla base della quota complessiva inizialmente assegnata.

31. Esso espone inoltre che i quantitativi di zucchero ritirati non potrebbero essere venduti come quantitativi di quote e che le possibilità offerte dall'art. 19, n. 3, del regolamento n. 318/2006 non consentirebbero in alcun modo di equiparare ad una quota di zucchero il quantitativo di cui la quota sarebbe stata ridotta attraverso il ritiro preventivo dal mercato.

5 — Comunicazione della Commissione ai produttori di barbabietole e di zucchero 3 febbraio 2006 (GU C 27, pag. 8).

32. Se l'art. 11 del regolamento n. 320/2006 venisse interpretato nel senso che, per calcolare il contributo temporaneo per la ristrutturazione, si debba tener conto, nella base di calcolo, di una quota di zucchero inutilizzabile a seguito di un preventivo ritiro dal mercato ai sensi dell'art. 3, del regolamento n. 493/2006, siffatto sistema di calcolo del contributo per la ristrutturazione condurrebbe ad un ingiustificato onere finanziario elevato e conseguentemente ad un onere fiscale infondato per le imprese. Facendo riferimento alla sentenza 8 maggio 2008, Zuckerfabrik Jülich e a. [6], il governo lituano sottolinea che, nonostante l'ampio potere discrezionale di cui le istituzioni comunitarie disporrebbero nel settore agricolo, i produttori non dovrebbero essere gravati al di là di quanto necessario al conseguimento dello scopo perseguito con l'imposizione.

33. Una siffatta interpretazione implicherebbe inoltre una disparità di trattamento, tanto più che la misura preventiva verrebbe adottata applicando agli Stati membri coefficienti diversi e che la riduzione delle quote potrebbe essere inferiore per le imprese stabilite in uno Stato membro rispetto alle imprese stabilite in un altro Stato membro, e ciò indipendentemente dal loro comportamento. Ne risulterebbero una distorsione della concorrenza nel mercato interno nonché un'ingiustificata disparità di trattamento delle imprese che non si sarebbero ritirate dal mercato.

6 — Sentenza 8 maggio 2008, cause riunite C-5/06 e da C-23/06 fino a C-36/06, Zuckerfabrik Jülich e a. (Racc. pag. I-3231).

VI — Valutazione giuridica

A — *Osservazioni preliminari*

34. Con i regolamenti del Consiglio nn. 318/2006 e 320/2006 e il regolamento della Commissione n. 493/2006, il legislatore comunitario ha avviato una riforma radicale dell'organizzazione europea dei mercati dello zucchero. Con la nuova disciplina, entrata in vigore il 1º luglio 2006, un sistema pressoché inalterato da quasi 40 anni [7] è stato inserito nella generale riforma della politica agricola comune (PAC) [8].

7 — Le organizzazioni comuni dei mercati nel settore dello zucchero sono state finora caratterizzate dai loro sistemi di sostegno dei prezzi e dalla ripartizione delle quote. Circa il 70 % dei prodotti agricoli prodotti nella Comunità (per esempio cereali, zucchero, prodotti del latte, carne, alcuni tipi di frutta e verdura nonché vino da tavola) sono assoggettati a regimi di sostegno dei prezzi (v. Brú Purón, C. M., *Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos*, Cizur Menor, 2005, art. 34, pag. 777). Il sistema delle quote, creato nel 1967 con l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, consente di mantenere prezzi relativamente alti senza produrre eccedenze. Il sistema delle quote doveva rivestire inizialmente un carattere esclusivamente provvisorio e scadere nel 1975, ma è stato prolungato più volte. Successivamente esso è stato configurato in maniera più flessibile, al fine di consentire un aumento delle quote a favore di produttori di zucchero più efficienti (v. Olmi, G., *Politique agricole commune*, Bruxelles, 1991, pag. 173; Priebe, R., in: Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, Monaco di Baviera, 2008, vol. I, art. 34, punto 57).

8 — V. sulla riforma della politica agricola comune, decisa in occasione del Consiglio europeo del 26 marzo 1999 a Berlino, la quale è stata avviata con l'adozione dell'«Agenda 2000», le mie conclusioni 3 febbraio 2009, causa C-428/07, Horvath (paragrafi 45 e seg.).

35. Essa è intesa ad assicurare le prospettive future a lungo termine della produzione di zucchero nell'Unione europea, potenziarne la competitività e l'orientamento al mercato e rafforzare la posizione dell'Unione europea nei negoziati commerciali correnti. Elementi centrali della riforma sono una riduzione del prezzo minimo garantito per lo zucchero, importi compensativi agli agricoltori e un fondo per la ristrutturazione quale incentivo per i produttori di zucchero più deboli sotto il profilo concorrenziale ad uscire dalla produzione. Il regime per la ristrutturazione viene finanziato riscuotendo un contributo specifico per la ristrutturazione su tutte le quote per i dolcificanti.

36. Al centro della presente controversia si trova la valutazione giuridica delle modalità di calcolo del contribuito per la ristrutturazione, la cui legittimità è messa in dubbio dalla ricorrente, in veste di soggetto tenuto al versamento di tale contributo. Il rinvio pregiudiziale deve pertanto essere inteso nel senso che la prima questione pregiudiziale mira ad un'interpretazione dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006 quale fondamento giuridico di diritto comunitario per l'adozione della decisione impugnata emessa in uno Stato membro, la seconda invece ad un esame della validità di tale disposizione.

B — *Sulla prima questione*

37. Quanto alla prima questione pregiudiziale, occorre innanzitutto rammentare che il testo di una disposizione, secondo i canoni ermeneutici tradizionali, costituisce sempre il punto di partenza e al contempo il limite di ogni interpretazione [9]. Degli ulteriori metodi di interpretazione di cui l'operatore giuridico deve servirsi, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, per accertare il contenuto normativo di una disposizione di diritto comunitario, fanno parte l'interpretazione sistematica, quella teleologica e quella storica.

38. Dall'art. 11, n. 1, del regolamento n. 320/2006 risulta innanzitutto che le «imprese a cui è stata *assegnata* una quota» devono versare per campagna di commercializzazione «per tonnellata di quota» un contributo temporaneo per la ristrutturazione. Tale disposizione parla espressamente non della parte della quota per la quale il produttore ha effettivamente prodotto zucchero, come ritiene evidentemente la

9 — In tal senso Ehlers, D., *Allgemeines Verwaltungsrecht* (a cura di H.-U. Erichsen e a.), § 2 I 6, pag. 59, punto 14. L'avvocato generale Léger, nelle sue conclusioni 28 settembre 2004, causa C-350/03, Schulte (Racc. pag. I-9215, paragrafo 84 e seg.), è in certo qual modo partito dal presupposto di una prevalenza dell'interpretazione letterale allorché ha affermato che si farebbe ricorso all'interpretazione teleologica solamente quando la disposizione di cui trattasi dà adito a diverse interpretazioni ovvero qualora il testo di cui trattasi non sia di agevole interpretazione sulla base del solo tenore letterale, per esempio a causa della sua ambiguità. Baldus, C./Vogel, F., «Gedanken zu einer europäischen Auslegungslehre: grammatikalisches und historisches Element», *Fiat iustitia — Recht als Aufgabe der Vernunft, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag*, Berlino, 2006, pag. 247 e seg., non negano che l'interpretazione letterale costituisca il punto di partenza dell'interpretazione di qualsiasi norma di diritto comunitario. Essi rimandano tuttavia alla difficoltà, alla luce della pluralità linguistica all'interno della Comunità, di trovare un'interpretazione affidabile, il che renderebbe necessario un ricorso ad altri metodi ermeneutici, come l'interpretazione teleologica e quella storica.

ricorrente, bensì della quota globale *assegnata* al rispettivo imprenditore [10]. A ciò rimandano a ragione la Commissione e il Consiglio. Tale disposizione collega così l'obbligo di versare il contributo temporaneo per la ristrutturazione esclusivamente all'assegnazione di una quota nella corrispondente campagna di commercializzazione, senza procedere a distinzioni di sorta o interrogarsi sul destino dei quantitativi di zucchero effettivamente prodotti. Di conseguenza, in forza di tale interpretazione, modifiche successive della quota non rilevano per il calcolo del contributo temporaneo per la ristrutturazione.

39. L'unica deroga, prevista dal secondo comma della medesima disposizione, il quale prevede un esonero dal versamento di un contributo temporaneo per la ristrutturazione, riguarda espressamente solo quelle quote «alle quali un'impresa *ha rinunciato* a partire da una data campagna di commercializzazione a norma dell'articolo 3, paragrafo 1». Si intende con tale espressione la rinuncia definitiva alla quota o a parti della medesima ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 320/2006, la quale tuttavia, avuto riguardo al suo testo, non contempla il ritiro dal mercato ai sensi dell'art. 19 del regolamento n. 318/2006 né può essere ad esso equiparata.

40. Qualora infatti si paragonino i meccanismi della rinuncia alle quote e del ritiro dal mercato, risulta evidente che essi differiscono in maniera sostanziale l'uno dall'altro sia sotto il profilo del loro funzionamento sia sotto il profilo del loro obiettivo. Mentre la prima ha ad oggetto la rinuncia definitiva alla quota, compreso lo smantellamento ovvero la chiusura degli impianti di produzione, il secondo implica solo il ritiro provvisorio dal mercato del quantitativo di zucchero di cui trattasi, l'immagazzinamento o il suo smercio fuori quota. Siffatta differenza inerente al funzionamento è riconducibile al diverso obiettivo normativo delle disposizioni di volta in volta rilevanti.

41. La rinuncia alle quote da parte di produttori di zucchero più deboli a livello concorrenziale, la quale risponde ad esigenze di tipo sociale ed ambientale, costituisce uno dei mezzi della ristrutturazione dell'industria dello zucchero cui mira il regolamento n. 320/2006. Dal primo e dal quinto 'considerando' di questo regolamento si evince che il versamento di un congruo aiuto alla ristrutturazione alle imprese meno produttive deve offrire un incentivo economico sostanziale a cessare la produzione di zucchero entro quota e a rinunciare alle quote corrispondenti. Tale aiuto, nelle intenzioni del legislatore comunitario, deve consentire, da un lato, la riduzione della produzione nella misura necessaria a riequilibrare il mercato comunitario, dall'altro, la diminuzione drastica della capacità di produzione non redditizia. Per questo motivo siffatto contributo viene contrasse-

10 — Una conclusione diversa non può essere tratta confrontando più versioni linguistiche. Nelle versioni tedesca («Unternehmen, denen eine Quote *zugeteilt* worden ist»), danese («virksomheder, der har fået *tildelt* en kvote»), inglese («undertakings to which a quota has been *allocated*»), francese («entreprises qui *détiennent* un quota»), italiana («imprese a cui è stata *assegnata* una quota»), portoghese («empresas às quais tiverem sido *atribuídas* quotas»), olandese («ondernemingen waaraan een quotum is *toegekend*»), svedese («företag som har *tilldelats* en kvot») e spagnola («empresas a las que se haya *concedido* una cuota») si fa riferimento alla quota rispettivamente assegnata all'impresa.

gnato, nel quarto 'considerando' di questo regolamento, come «entrata con destinazione specifica», la quale si distingue dai normali oneri previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero.

42. La ristrutturazione dell'industria dello zucchero è intesa a conseguire obiettivi politici a lungo termine della Comunità, i quali, secondo il primo 'considerando' del regolamento n. 320/2006, consistono nell'adeguare il sistema comunitario di produzione e commercio dello zucchero ai requisiti internazionali [11] e garantirne la futura competitività.

43. Il ritiro dal mercato costituisce invece uno strumento di sostegno dei prezzi, il quale, ai sensi dell'art. 19, n. 1, del regolamento n. 318/2006 e del suo ventiduesimo 'considerando', è inteso a mantenere l'equilibrio strutturale ad un livello di prezzo vicino al prezzo di riferimento. In senso analogo opera l'art. 3 del regolamento n. 493/2006, la cui disciplina del ritiro preventivo dal mercato è stata adottata, secondo il sesto 'considerando' di questo regolamento, quale provvedimento provvisorio inteso a migliorare l'equilibrio del mercato nella Comunità senza creare nuove scorte di zucchero nel corso della campagna 2006/07.

44. La prima questione pregiudiziale deve dunque essere risolta dichiarando che l'art. 11, n. 1 del regolamento n. 320/2006 deve essere interpretato nel senso che anche una quota di zucchero inutilizzabile a causa del ritiro preventivo dal mercato ai sensi dell'art. 3 del regolamento (CE) della Commissione 27 marzo 2006, n. 493, può entrare a far parte del calcolo del contributo temporaneo per la ristrutturazione.

C — *Sulla seconda questione*

45. In un rinvio pregiudiziale proposto ai sensi dell'art. 234, n. 1, lett. b), CE, il quale è inteso a verificare la validità di una norma di

11 — La riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero è anche una reazione della Comunità ad una decisione dell'organo per la risoluzione delle controversie («Dispute Settlement Body») dell'Organizzazione mondiale del commercio del 28 aprile 2005 (v. Report of the Appellate Body, European Communities — Export subsidies on Sugar, Verfahren WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R), nella quale sono state accertate singole violazioni da parte della Comunità dell'Accordo sull'agricoltura concluso nell'ambito dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round («Agreement on Agriculture»).

diritto comunitario derivato, il giudice nazionale, con la sua questione pregiudiziale, fissa in linea di principio l'estensione del sindacato della Corte di giustizia [12].

46. Come si osservava all'inizio delle presenti conclusioni, la seconda questione pregiudiziale è letteralmente intesa ad esaminare la compatibilità dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006 con norme di rango superiore, in particolare con il principio di diritto comunitario della tutela del legittimo affidamento e del divieto di discriminazione risultante dall'art. 34, n. 2, secondo comma, CE. Occorre tuttavia constatare che le allegazioni contenute nell'ordinanza di rinvio, incluse le censure fatte valere dalla ricorrente nell'ambito del procedimento a quo [13], si riferiscono interamente al principio di proporzionalità e al divieto di discriminazione.

47. In una valutazione della domanda di pronuncia pregiudiziale con cognizione di causa, si deve ritenere che il giudice del rinvio mira in realtà ad un esame della compatibilità dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006 con i due principi menzionati da ultimo. Per questo motivo suggerisco una riformulazione in tal senso della seconda questione pregiudiziale.

1. Presunta violazione del principio di proporzionalità

a) La discrezionalità del legislatore comunitario nell'ambito della politica agricola comune

48. Il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario e che, inter alia, nel settore della politica agricola comune è stato più volte confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia

12 — In tal senso anche Middecke, A., in: *Handbuch des Rechtsschutzes der Europäischen Union*, 2ª ed., Monaco di Baviera, 2003, § 10, punto 40, pag. 227. Così, il giudice nazionale può, per esempio, limitare un rinvio a determinati motivi di validità, sui quali la Corte fonda quindi il proprio esame (v. sentenze 29 maggio 1997, causa C-26/96, Rotexchemie, Racc. pag. I-2817 nonché 11 novembre 1997, causa C-408/95, Eurotunnel, Racc. pag. I-6315). Lenaerts, K./Arts, D./Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2ª ed., Londra, 2006, punto 10-012, pag. 361, partono evidentemente anch'essi dal presupposto che il punto di partenza per la determinazione dell'estensione del sindacato nell'ambito di un rinvio pregiudiziale inteso alla verifica della validità di una norma di diritto comunitario sia la questione pregiudiziale sottoposta.

13 — Un elemento fondamentale per l'interpretazione di una questione pregiudiziale che è intesa alla verifica della validità di una norma di diritto comunitario e che è formulata in maniera o generica o imprecisa, è costituito dai mezzi fatti valere dal ricorrente nel procedimento principale (v. sentenza 25 ottobre 1978, cause riunite 103/77 e 145/77, Royal Scholten Honig, Racc. pag. 2037, punti 16 e 17).

possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva. Inoltre, gli inconvenienti causati devono essere proporzionati rispetto agli scopi perseguiti [14].

49. La Corte ha tuttavia constatato, al contempo, che il legislatore comunitario, nel settore della politica agricola comune, dispone di un ampio potere discrezionale che corrisponde alle responsabilità politiche ad esso attribuite dagli artt. 34-37 CE. Infatti, per l'attuazione della politica agricola comune, inter alia nel settore dello zucchero, viene richiesta al legislatore comunitario la valutazione di fattispecie economiche complesse nonché l'assunzione di decisioni di natura economica, politica e sociale [15]. Di conseguenza, la Corte ha dichiarato che il controllo giurisdizionale deve limitarsi all'esame della questione se le misure da adottare siano viziate da errore manifesto, sviamento di potere o palese sconfinamento dai limiti del potere discrezionale da parte dell'istituzione di cui trattasi [16].

50. Secondo la Corte, per quanto riguarda il controllo giurisdizionale del rispetto del principio di proporzionalità, da questo ampio potere discrezionale risulta che la legittimità di un provvedimento adottato in materia di politica agricola comune può essere inficiata solo dal carattere manifestamente inidoneo di tale provvedimento in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire [17]. Non si tratta pertanto di accertare se il provvedimento adottato dal legislatore fosse l'unico o il migliore possibile, ma se esso fosse manifestamente inidoneo [18].

51. Come tuttavia esposto a ragione dall'avvocato generale Sharpston nelle sue conclusioni 14 giugno 2007 nella causa Zuckerfabrik Jülich [19], tale giurisprudenza non può peraltro essere intesa nel senso che la Corte avrebbe voluto dare carta bianca al legislatore comunitario. La Corte non ha in alcun modo escluso il proprio controllo giurisdizionale sull'esercizio da parte delle istituzioni comunitarie del loro ampio potere discrezionale. Se tale controllo deve avere qualche valore, la

14 — Sentenze 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a. (Racc. pag. I-4023, punto 13); 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93, C-362/93, Crispoltoni e a. (Racc. pag. I-4863, punto 41); 12 luglio 2001, causa C-189/01, Jippes e a. (Racc. pag. I-5689, punto 81) nonché 7 settembre 2006, causa C-310/04, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-7285, punto 97).

15 — In tal senso sentenze 29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette Frères/Consiglio (Racc. pag. 3333, punto 25) nonché 6 luglio 2000, causa C-289/97, Eridania (Racc. pag. I-5409, punto 48); inoltre sentenze 6 dicembre 2005, cause riunite C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, ABNA e a. (Racc. pag. I-10423, punto 69) e Spagna/Consiglio (cit. alla nota 14, punto 96) nonché le conclusioni dell'avvocato generale Kokott 26 ottobre 2006, per la sentenza nella causa C-441/05, Roquette Frères (Racc. pag. I-1993, paragrafo 72).

16 — Sentenze 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder (Racc. pag. 2237, punto 22); Fedesa e a. (cit. alla nota 14, punti 8 e 14); Eridania (cit. alla nota 15, punto 49); Jippes e a. (cit. alla nota 14, punto 80); 9 settembre 2004, causa C-304/01, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-7655, punto 23); Spagna/Consiglio (cit. alla nota 14, punto 96); 4 ottobre 2007, causa C-375/05, Geuting (Racc. pag. I-7983, punto 44), e 17 gennaio 2008, cause riunite C-37/06 e C-58/06, Viamex e a. (Racc. pag. I-69, punto 34) nonché le conclusioni dell'avvocato generale Kokott, Roquette Frères (cit. alla nota 15, paragrafo 72).

17 — Sentenze Fedesa e a. (cit. alla nota 14, punto 14); Crispoltoni e a. (cit. alla nota 14, punto 42); Jippes e a. (cit. alla nota 14, punto 83); 10 gennaio 2006, causa C-344/04, IATA e ELFAA (Racc. pag. I-403, punto 80); Spagna/Consiglio (cit. alla nota 14, punto 98) nonché Geuting (cit. alla nota 16, punto 46).

18 — Sentenze Jippes e a. (cit. alla nota 14, punto 83); Spagna/Consiglio (cit. alla nota 14, punto 99); Geuting (cit. alla nota 16, punto 47). Come ha tuttavia affermato a ragione l'avvocato generale Sharpston nelle sue conclusioni 14 giugno 2007 nella causa Zuckerfabrik Jülich (cit. alla nota 6, paragrafo 65), questa giurisprudenza non può d'altra parte essere intesa nel senso che la Corte avrebbe dato carta bianca al legislatore comunitario. La Corte non avrebbe escluso il proprio controllo giurisdizionale sull'esercizio da parte delle istituzioni comunitarie del loro ampio potere discrezionale. L'avvocato generale ha sostenuto l'opinione che la Corte dovrebbe poter intervenire laddove, per esempio, i produttori vengano gravati in maniera manifestamente sproporzionata.

19 — V. conclusioni dell'avvocato generale Sharpston, Zuckerfabrik Jülich (cit. alla nota 6, paragrafo 65).

Corte deve poter intervenire in casi determinati, come per esempio laddove i produttori vengano gravati in maniera sproporzionata attraverso l'imposizione di tributi eccessivi.

52. Qui di seguito, occorre accertare, se, tenuto conto di tutti gli elementi presentati alla Corte, l'obbligo dei produttori di versare il contributo per la ristrutturazione ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006 sia idoneo al conseguimento dell'obiettivo perseguito e se in esso sia rinvenibile un onere sproporzionato a carico dei produttori.

conto della quota sottratta al mercato attraverso il ritiro preventivo dal mercato, il prezzo di riferimento netto effettivo diminuirebbe al di sotto di 505,50 EUR a livello dei produttori e dovrebbe essere realizzato attraverso la vendita di una quantità di quota inferiore. Inoltre, la quota sottratta varrebbe come prima quota della successiva campagna di commercializzazione 2007/08 e verrebbe dunque presa a sua volta in considerazione per il calcolo del contributo per la ristrutturazione. Come ultimo argomento, la ricorrente espone che, contrariamente allo scopo sancito nel quarto 'considerando' della normativa, ossia procurare vantaggi alle imprese che sarebbero obbligate al versamento dei contributi per la ristrutturazione, essa implicherebbe al contrario che le imprese con quote ridotte non beneficerebbero mai del pagamento del contributo per la ristrutturazione.

b) Esame dell'estensione del sindacato

53. Senza esporre in dettaglio le perplessità concernenti la validità dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006, il giudice del rinvio rimanda, nella sua ordinanza di rinvio, all'argomento della ricorrente in ordine alla presunta violazione del principio di proporzionalità. Essa espone, in sostanza, che lo zucchero prodotto oltre il limite di produzione non potrebbe in ogni caso essere venduto come zucchero entro quota. Poiché il contributo per la ristrutturazione verrebbe calcolato per l'intera quota, ossia senza tener

54. Occorre innanzitutto constatare che la ricorrente e il giudice del rinvio non mettono in discussione la legittimità degli obiettivi perseguiti con la riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero del 2006. Non viene neanche messa in discussione l'idoneità del meccanismo finanziario di incentivazione perseguito dal legislatore comunitario, con l'aiuto del quale i produttori di zucchero poco redditizi devono essere indotti a rinunciare definitivamente alle quote. Né tantomeno si mette in discussione che il regime per la ristrutturazione debba essere finanziato dalle imprese restanti sul mercato e quindi, in definitiva, avvantaggiate dalla ristrutturazione.

55. Tuttavia, sembra pertinente e opportuno, da questo punto di vista, che il contributo per la ristrutturazione venga versato solo da quelle imprese disponibili a, e capaci di, continuare a partecipare alla produzione dello zucchero in un regime di concorrenza, tanto più che esse sono in definitiva avvantaggiate dal ritiro di concorrenti meno produttivi e dal conseguente risanamento del mercato. Parimenti risulta pertinente e opportuno esonerare dall'obbligo di versare il contributo, accordando loro un congruo aiuto alla ristrutturazione, le imprese meno efficienti che sono disposte a ritirarsi definitivamente dalla produzione dello zucchero abbandonando la loro quota ovvero rinunciando alla medesima. In tal senso, l'assegnazione di una quota ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006 è idonea a costituire un punto di riferimento per fondare l'obbligo di versare il contributo.

56. La questione principale che viene tuttavia sollevata nella presente controversia è se, in relazione all'obiettivo di ristrutturazione, possa essere considerata sproporzionata la mancata esclusione dal contributo per la ristrutturazione di quei quantitativi di zucchero che, a causa di altri meccanismi, e segnatamente quello del ritiro dal mercato, non possono essere venduti nella campagna di commercializzazione di cui trattasi nell'ambito del sistema delle quote.

c) Valutazione degli argomenti esposti

i) Necessità di una base di calcolo pianificabile in anticipo

57. Il Consiglio e la Commissione sottolineano principalmente la necessità di una base di calcolo pianificabile in anticipo, al fine di garantire l'autofinanziamento del sistema di ristrutturazione. L'obiettivo del regime temporaneo per la ristrutturazione, consistente nell'accogliere tutte le domande di aiuti, non dovrebbe poter essere minato da un elemento di incertezza, quale per esempio l'assenza di mezzi finanziari sufficienti dal fondo per la ristrutturazione. Se in questa base di calcolo dovessero entrare a far parte non tutte le quote assegnate, bensì solo i quantitativi di zucchero effettivamente prodotti nell'ambito della quota o appunto anche i quantitativi di zucchero che subiscono il ritiro dal mercato, siffatto obiettivo non potrebbe essere conseguito e le singole domande dovrebbero eventualmente essere respinte.

58. A titolo integrativo, la Commissione sottolinea che la circostanza che il contributo per la ristrutturazione si riferirebbe alla quota assegnata in astratto e non alla quota effettivamente prodotta si evincerebbe dalla considerazione che anche gli aiuti alla ristrutturazione che verrebbero concessi alle imprese per la rinuncia definitiva alle loro quote

verrebbero versati indipendentemente dalla circostanza che tali imprese non avrebbero potuto avvalersi di parti di tali quote in una campagna di commercializzazione, a causa di un ritiro dal mercato.

59. A mio avviso, le considerazioni di bilancio esposte nonché il rinvio alla necessità di un autofinanziamento del sistema per la ristrutturazione costituiscono argomenti sufficientemente concludenti a favore di un calcolo del contributo per la ristrutturazione sulla base della quota assegnata in astratto. Questo modo di procedere garantisce da un lato la stabilità delle entrate del fondo per la ristrutturazione, dall'altro, tuttavia, anche l'equilibrio finanziario fra entrate e uscite, il che non solo costituisce un principio centrale del diritto comunitario in materia di bilancio, ma è anche indispensabile [20], se si pensa che gli aiuti alla ristrutturazione ai quali ha diritto, in linea di principio, ogni produttore, vengono parimenti calcolati sulla base della quota assegnata in astratto. Qualora si voglia evitare un aumento unilaterale dei costi nel caso di un contemporaneo finanziamento insufficiente del fondo per la ristrutturazione, è logico fissare criteri di calcolo uniformi per il contributo per la ristrutturazione e per gli aiuti alla ristrutturazione.

60. Inoltre, in risposta ad un quesito scritto postole dalla Corte, la Commissione, con lettera datata 11 dicembre 2008, alla quale è allegato un elenco delle entrate e delle spese stimate ed effettive del fondo per la ristrutturazione, ha dimostrato che l'autofinanziamento del regime per la ristrutturazione è assicurato e che le entrate previste ovvero effettive non superano in maniera eccessiva le spese [21].

ii) Carattere provvisorio del ritiro dal mercato

61. Il Consiglio e la Commissione rimandano inoltre alle differenze fra il ritiro dal mercato, quale regime a breve termine di sostegno dei prezzi, e la rinuncia alla quota, quale misura a lungo termine di risanamento strutturale del mercato. Come da essi correttamente illu-

20 — In tale contesto occorre innanzitutto rinviare all'art. 268, n. 3 CE, il quale sancisce il principio del pareggio del bilancio comunitario. Ai sensi di tale disposizione, nel bilancio entrate e spese devono risultare in pareggio. Occorre pertanto assicurare che le spese previste possano essere effettuate attraverso le entrate a disposizione (in tal senso anche Schoo, J., *EU-Kommentar* [a cura di J. Schwarze], Baden-Baden, 2000, art. 268, punto 19, pag. 2198).
V. inoltre Ackrill, R., *The Common Agricultural Policy*, Sheffield, 2000, pag. 78, il quale, nel principio del pareggio del bilancio comunitario, vede piuttosto una regola. Un bilancio deficitario non sarebbe pertanto ammissibile. Tale regola dovrebbe essere osservata anche nell'ambito della politica agricola comune. La Banca europea per gli investimenti, pur potendo concedere crediti per progetti di investimento, non potrebbe concederli per finanziare le spese comunitarie. Secondo l'autore, l'obiettivo degli autori dei trattati istitutivi consisteva nel non fornire alla Comunità e in particolare alla Commissione semplici soluzioni nel determinare le spese e le entrate.
È vero che il contributo per la ristrutturazione costituisce, ai sensi del quarto 'considerando', una spesa con destinazione specifica. Tale circostanza non esonera tuttavia le istituzioni comunitarie dall'osservanza di siffatto principio. Nella proposta della Commissione per un regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero 22 giugno 2005, COM(2005) 263 def., pag. 9, si è fatto espressamente riferimento all'obiettivo dell'autofinanziabilità del regime per la ristrutturazione.

21 — Da tale elenco risulta che le entrate ammontavano, nella campagna di commercializzazione 2006/07, a 2.145 milioni di EUR. Quanto alle spese, esse ammontavano a 1.358 milioni di EUR. Di conseguenza, il bilancio della campagna di commercializzazione 2006/07 ammontava a 787 milioni di EUR, i quali sono stati utilizzati per finanziare la ristrutturazione dell'anno successivo.

strato, un ritiro dal mercato non implica in alcun modo la perdita definitiva della quota [22]. È vero che un'impresa non può vendere nell'ambito del regime delle quote i quantitativi di zucchero oggetto del ritiro dal mercato nella campagna di commercializzazione di cui trattasi. Essa conserva tuttavia questa parte della quota ed è pertanto libera di venderla sul mercato mondiale [23] oppure di riportarla alla campagna di commercializzazione successiva. In quest'ultimo caso, la quota può essere nuovamente fatta valere nell'ambito del regime delle quote, in quanto il quantitativo concreto di zucchero ritirato dal mercato nel corso della prima campagna di commercializzazione viene considerato come primo quantitativo prodotto entro quota della campagna di commercializzazione successiva. Ciò risulta espressamente dall'art. 19, n. 3, del regolamento n. 318/2006.

62. Contrariamente all'opinione della ricorrente, come riprodotta nell'ordinanza di rinvio [24], dall'obbligo di versare il contributo previsto dall'art. 11 del regolamento n. 320/2006 non risulta alcun onere ulteriore per i produttori di zucchero, in quanto il meccanismo del ritiro dal mercato di cui all'art. 3 del regolamento n. 493/2006, secondo le note esplicative della Commissione, non implica, per esempio, che la medesima quota venga gravata del prelievo nel corso di due campagne di commercializzazione successive. Piuttosto, ciascuna campagna di commercializzazione viene considerata separatamente, e in ciascuna campagna di commercializzazione l'intera quota assegnata viene assoggettata al contributo temporaneo per la ristrutturazione. Al riguardo è irrilevante che il quantitativo di zucchero concreto sia costituito dallo zucchero prodotto nel corso della prima campagna di commercializzazione o nel corso di quella successiva.

iii) Conseguenze economiche prevedibili per i produttori di cui trattasi

63. Il Consiglio e la Commissione affermano, inoltre, che le eventuali conseguenze economiche negative dell'inclusione dei quantitativi di zucchero interessati dal ritiro dal mercato nella base di calcolo per il contributo temporaneo per la ristrutturazione sono limitate, e vengono in ogni caso compensate dai vantaggi di un ritiro dal mercato.

22 — V. in proposito le allegazioni contenute ai paragrafi 40-43 di queste conclusioni.

23 — I regimi delle quote limitano la produzione entro quota a determinate quantità non tanto vietando ulteriori prodotti, bensì in quanto la sovrapproduzione comporta «sanzioni» per un singolo produttore (per esempio, divieto di commercializzazione nella Comunità, pagamento di tributi) e, quindi, qualsiasi estensione della produzione sarebbe estremamente insensata sotto il profilo economico. È tuttavia importante rammentare che tutti i sistemi di quote esistenti finora (segnatamente, zucchero, pesca, latte, pomodori trasformati) seguono particolari parametri di legittimità in conformità delle esigenze dei prodotti di cui trattasi. È vero che anche nell'organizzazione di mercato dello zucchero esistono quote di zucchero. Nel caso di superamento della quota non è tuttavia dovuto alcun prelievo. Piuttosto, il produttore non alcun diritto alle restituzioni all'esportazione per i quantitativi prodotti in eccesso (v. Van Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft — Kommentar* [a cura di H. von der Groeben/J. Schwarze], vol. 1, 6ª ed., art. 34, punto 35, pag. 1207).

24 — V. pag. 9 dell'ordinanza di rinvio.

64. È vero che si deve convenire con la ricorrente che non è possibile escludere che lo zucchero prodotto oltre il limite di produzione a seguito del ritiro dal mercato, zucchero che può essere venduto entro quota solo nel corso della campagna di commercializzazione successiva, non sempre potrà realizzare il prezzo di riferimento. Il Consiglio sottolinea tuttavia, in tale contesto, che, a seguito dell'eliminazione del prezzo d'intervento ad opera della riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero del 2006, il regolamento n. 318/2006 non garantirebbe più la vendita ad un prezzo di riferimento. Inoltre, ai sensi dell'art. 18, n. 2, di tale regolamento, il prezzo di intervento per lo zucchero di quota ammonta all'80 % del prezzo di riferimento e non, per esempio, al 100 %.

65. Un produttore non potrà pertanto fare affidamento sulla possibilità di realizzare sempre il prezzo di riferimento. In ultima analisi, la vendita dello zucchero dipende tuttavia da una pluralità di fattori economici. Il prezzo effettivo di mercato si ispira infatti, principalmente, all'offerta e alla domanda, cosicché un produttore potrà eventualmente realizzare, per i quantitativi di zucchero ritirati dal mercato, anche un prezzo superiore al prezzo di riferimento.

66. Si deve inoltre condividere l'argomento del Consiglio e della Commissione, secondo il quale un ritiro dal mercato costituisce, in ultima analisi, un vantaggio per i produttori. Il meccanismo del ritiro dal mercato è inteso, come già illustrato [25], a mantenere il prezzo dello zucchero ad un livello di prezzo vicino al prezzo di riferimento, ossia ad un livello superiore a quello di intervento. In tal modo, eventuali perdite risultanti direttamente dal ritiro dal mercato vengono in ogni caso compensate indirettamente da un aumento generale del prezzo dello zucchero di quota, il quale può essere introdotto proprio attraverso tale misura.

67. Deve essere respinta in quanto insostenibile l'affermazione della ricorrente, secondo la quale il ritiro dal mercato riguarderebbe principalmente i produttori altamente competitivi. Vero è, al contrario, che il ritiro dal mercato riguarda tutte le imprese alle quali sono state assegnate delle quote. Questo punto di riferimento è tuttavia, di per sé, neutrale, poiché non distingue a seconda dell'efficienza e della competitività delle imprese di cui trattasi. Le imprese sono pertanto soggette alle medesime condizioni concorrenziali, indipendentemente dalla loro rispettiva efficienza. Di conseguenza, la censura di svantaggio discriminatorio e di distorsione della concorrenza non ha alcun fondamento.

68. Comunque sia, le imprese come la ricorrente non sono esonerate, nel loro stesso interesse, dall'osservanza di un gene-

25 — V. paragrafo 40 di queste conclusioni.

rale obbligo di diligenza [26], il quale impone loro, in particolare, l'obbligo di evitare, per quanto possibile, conseguenze economiche pregiudizievoli eventualmente risultanti da un ritiro dal mercato. Ciò comprende l'adozione di qualsiasi provvedimento necessario, compreso un corrispondente adeguamento della produzione, non appena, in forza di comunicazioni della Commissione, si profili un ritiro dal mercato. Così la Commissione, il 3 febbraio 2006, ha rammentato, attraverso una comunicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* [27], che essa, a causa della prevedibile situazione sul mercato comunitario dello zucchero nella campagna di commercializzazione 2006/07, avrebbe potuto avvalersi della possibilità di ritiro dal mercato accordatale dal Consiglio quale disposizione transitoria. Il regolamento n. 493/2006, con il quale la Commissione ha disposto il ritiro dal mercato per questa campagna di commercializzazione, è stato pubblicato nel marzo 2006. La ricorrente avrebbe pertanto avuto la possibilità, allora, di ridurre del corrispondente quantitativo la propria produzione per la campagna di commercializzazione in questione [28], al fine di impedire un trasferimento dei quantitativi di zucchero ritirati oppure il loro smercio fuori quota.

d) Conclusione

69. Da quanto precede risulta che il legislatore comunitario, nello stabilire le modalità di calcolo del contributo per la ristrutturazione, ha tenuto conto di tutti gli aspetti essenziali, compresi i vantaggi e gli svantaggi per le imprese.

70. L'utilizzazione della quota assegnata in astratto ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006 quale base per calcolare il contributo per la ristrutturazione non è,

26 — La Corte ha già fatto riferimento, nell'esaminare la validità di un regolamento, a determinati obblighi di diligenza di soggetti interessati sotto forma di obblighi di evitare il danno (v. sentenza 14 marzo 1973, causa 57/72, Westzucker, Racc. pag. 321, punto 20).

27 — Nella Comunicazione della Commissione ai produttori di barbabietole e di zucchero 3 febbraio 2006 (GU C 27, pag. 8) figura quanto segue: «La Commissione richiama l'attenzione dei produttori di barbabietole da zucchero e dei produttori di zucchero sulla situazione del mercato comunitario dello zucchero prevista per la campagna di commercializzazione 2006/2007. In particolare a causa delle scorte accumulate nel corso della campagna 2004/2005 e tenendo conto delle regole e delle restrizioni dell'Organizzazione mondiale del commercio in materia di esportazioni, è prevedibile che all'inizio della campagna di commercializzazione 2006/2007 le scorte di zucchero saranno piuttosto ingenti, a fronte di possibilità di smaltimento inferiori rispetto al periodo precedente. Stando così le cose, la riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero e la connessa ristrutturazione della produzione saccarifera non avranno ancora raggiunto una fase sufficientemente avanzata per garantire l'equilibrio del mercato già a partire dalla campagna 2006/2007. *Non è quindi escluso che la Commissione sia indotta ad adottare misure particolari di gestione nei confronti delle barbabietole da zucchero seminate per il raccolto della campagna 2006/2007.* Tali misure, che la Commissione adotterebbe quali misure transitorie in virtù delle competenze che le potrebbero essere conferite dal Consiglio, potranno riguardare, in particolare, l'entità della produzione ammissibile entro quota per la campagna 2006/2007 e le disposizioni relative allo smaltimento dello zucchero C prodotto nel corso della campagna 2005/2006».

28 — Ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 318/2006, la campagna di commercializzazione dei prodotti di cui al n. 1 inizia il 1° ottobre e termina il 30 settembre dell'anno successivo. Tuttavia, ai sensi dell'art. 1, n. 2, secondo comma, la campagna di commercializzazione 2006/07 inizia il 1° luglio 2006 e termina il 30 settembre 2007.

avuto riguardo all'obiettivo della ristrutturazione dell'industria dello zucchero e in considerazione dell'ampio potere discrezionale accordato al legislatore comunitario nell'ambito della politica agricola comune, né manifestamente inidoneo, né costituisce un onere sproporzionato per i produttori.

2. Pretesa violazione del divieto di discriminazione

a) Esame dell'estensione del sindacato

71. Secondo giurisprudenza costante, il divieto di discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità, sancito dall'art. 34, n. 2, secondo comma, CE, vieta che situazioni analoghe siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato [29]. I provvedimenti inerenti all'organizzazione comune dei mercati e in particolare i congegni d'intervento della stessa non possono quindi essere differenziati, a seconda delle regioni o delle condizioni di produzione o di consumo, se non in base a criteri obiettivi che garantiscano la ripartizione proporzionata dei vantaggi e degli svantaggi fra gli interessati, senza distinguere fra i territori degli Stati membri [30].

72. Poiché si tratta inoltre del controllo giurisdizionale delle modalità di attuazione

29 — La Corte di giustizia, in una giurisprudenza costante, ha dichiarato che il divieto di discriminazione previsto dal diritto comunitario, sancito dall'art. 34, n. 2, CE, è un'espressione specifica del principio generale di uguaglianza, il quale rientra nei principi fondamentali di diritto comunitario, e in forza del quale situazioni analoghe non possono essere trattate in modo dissimile e situazioni diverse non possono essere trattate nello stesso modo, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato. V. sul divieto generale, ma anche sul divieto specifico, di discriminazione di cui all'art. 34, n. 2, CE, sentenze 23 ottobre 2007, causa C-273/04, Polonia/Consiglio (Racc. pag. I-8925, punto 86); 22 giugno 2006, causa C-182/03, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-5479 punto 170); 30 marzo 2006, cause riunite C-87/03 e C-100/03, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-2915, punto 48); 6 marzo 2003, causa C-14/01, Niemann (Racc. pag. I-2279, punto 49); 13 aprile 2000, causa C-292/97, Karlsson e a. (Racc. pag. I-2737, punto 39); 10 marzo 1998, causa C-122/95, Commissione/Germania (Racc. pag. I-973, punto 62); 17 aprile 1997, causa C-15/95, EARL de Kerlast (Racc. pag. I-1961, punto 35); 17 ottobre 1995, causa C-44/94, Fishermen's Organisations e a. (Racc. pag. I-3115, punto 46); 27 gennaio 1994, causa C-98/91, Herbrink (Racc. pag. I-223, punto 27); 10 gennaio 1992, causa C-177/90, Kühn (Racc. pag. I-35, punto 18); 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a. (Racc. pag. I-435, punto 13); 20 settembre 1988, causa 203/86, Spagna/Consiglio (Racc. pag. 4563, punto 25); 25 novembre 1986, cause riunite 201/85 e 202/85, Klensch (Racc. pag. 3477, punto 9); 27 marzo 1980, cause riunite 66/79, 127/79 e 128/79, Salumi e a. (Racc. pag. 1237, punto 14); 19 ottobre 1977, cause riunite 117/76 e 16/77, Ruckdeschel e Ströh (Racc. pag. 1753, punto 7), e cause riunite 124/76 e 20/77, Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson e Providence agricole de la Champagne (Racc. pag. 1795, punto 16); 25 ottobre 1978, causa 125/77, Koninklijke Scholten-Honig e De Bijenkorf (Racc. pag. 1991, punto 26) e Royal Scholten-Honig e Tunnel Refineries (cit. alla nota 13, punto 26) nonché le mie conclusioni 3 febbraio 2009 per la sentenza Horvath (cit. alla nota 8, paragrafo 99 e segg.).

30 — Sentenze Spagna/Consiglio (cit. alla nota 28, punto 25); 19 marzo 1992, causa C-311/90, Hierl (Racc. pag. I-2061, punto 18) nonché 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973, punto 67).

del divieto di discriminazione contenuto nell'art. 34, n. 2, secondo comma, CE, il legislatore comunitario, come già menzionato, dispone, in materia di politica agricola comune, di un ampio potere discrezionale corrispondente alle responsabilità politiche che gli trasferiscono gli artt. 34-37 CE [31].

73. Le perplessità del giudice del rinvio quanto alla validità dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006 si fondano sugli argomenti sostenuti dalla ricorrente nell'ambito del procedimento principale e riprodotti nell'ordinanza di rinvio. Secondo i medesimi, la ricorrente nel procedimento principale si considera svantaggiata a seguito del ritiro preventivo dal mercato, in quanto tale ritiro non avverrebbe in maniera uniforme per tutte le imprese, bensì dovrebbe essere determinato facendo applicazione di coefficienti diversi per gli Stati membri. Secondo la ricorrente nel procedimento principale, una disparità di trattamento risiede nel fatto che le imprese stabilite in Stati membri maggiormente colpiti dal ritiro possono vendere in proporzione meno zucchero al prezzo di riferimento. Siffatta disparità di trattamento verrebbe solo rafforzata dal calcolo del contributo per la ristrutturazione sulla quota assegnata in astratto, in quanto le imprese colpite dovrebbero vendere la produzione di zucchero loro restante ad un prezzo di riferimento netto ancora più basso.

74. È vero che il Consiglio e la Commissione sottolineano a ragione che le allegazioni della ricorrente nel procedimento principale si riferiscono sostanzialmente allo strumento del ritiro preventivo dal mercato ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 493/2006, mentre la seconda questione pregiudiziale avrebbe di fatto ad oggetto la validità dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006. Dal punto di vista della Commissione, la questione di validità sollevata dal giudice del rinvio dovrebbe pertanto essere considerata priva di oggetto, tanto più che non sarebbe dato ricavare da tale disposizione alcun dettaglio per il meccanismo del ritiro dal mercato. Ritengo tuttavia che le allegazioni della ricorrente nel procedimento principale rivestano una certa rilevanza per l'analisi della seconda questione pregiudiziale. Alla luce delle circostanze della fattispecie di cui alla causa principale, le conseguenze del calcolo del contributo per la ristrutturazione sulla base della quota assegnata non possono essere valutate in maniera esatta se viene contemporaneamente ignorato l'effetto sui produttori di zucchero del ritiro dal mercato. Inoltre, tutte le parti intervenute nel procedimento hanno fatto allegazioni su questa tematica, cosicché la portata della verifica giurisdizionale nel procedimento di rinvio è stata estesa in maniera corrispondente.

75. Di conseguenza la Corte, nell'esaminare questa censura, deve prendere in considerazione le allegazioni della ricorrente nel procedimento principale, nella misura in cui riguardano la validità dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006.

31 — Sentenza Wuidart e a. (cit. alla nota 28, punto 14).

b) Esame di una violazione del divieto di discriminazione

76. Occorre chiarire innanzitutto che nel pagamento del contributo temporaneo per la ristrutturazione, prescritto dal n. 1 di questa disposizione, non è di per sé rinvenibile alcuna violazione del divieto di discriminazione, in quanto tutte le imprese restanti sul mercato dello zucchero sono tenute a versare tale contributo calcolato sulla base delle quote loro assegnate. Del resto la ricorrente non contesta neanche la circostanza che le imprese che rinunciano definitivamente alla loro quota non vengono parimenti chiamate a finanziare il fondo per la ristrutturazione.

i) Funzionamento del sistema dei coefficienti

77. Prima di esaminare la censura concernente l'attuazione non omogenea e quindi asseritamente discriminatoria del ritiro dal mercato, conviene illustrare più dettagliatamente il funzionamento nonché la ratio e l'obiettivo del sistema dei coefficienti.

78. Attraverso l'art. 44 del regolamento n. 318/2006, la Commissione è stata autorizzata dal Consiglio ad adottare misure per agevolare la transizione dalla situazione di mercato della campagna di commercializzazione 2005/06 a quella della campagna 2006/07, in particolare riducendo il quantitativo che può essere prodotto entro quota. Fra queste misure rientra il ritiro preventivo dal mercato, disciplinato dall'art. 3 del regolamento n. 493/2006.

79. Il limite fissato da questa disposizione viene calcolato, ai sensi del n. 2 della stessa, moltiplicando la quota attribuita all'impresa, a norma dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 318/2006, per la somma di due coefficienti indicati all'art. 3, n. 2, lett. a) e b), del regolamento n. 493/2006. Si tratta, innanzitutto, del coefficiente fissato nell'allegato I del regolamento n. 493/2006, il quale, secondo le note esplicative della Commissione, rappresenta una combinazione fra l'applicazione dell'art. 10, n. 6, del regolamento n. 1260/2001 [32] e i metodi previsti dall'art. 19 del regolamento n. 318/2006 per il ritiro dal mercato. Il secondo coefficiente tiene conto degli sforzi della rinuncia definitiva dal mercato operati dagli Stati membri nella

32 — Regolamento (CE) del Consiglio 19 giugno 2001, n. 1260, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 178, pag. 1).

campagna di commercializzazione 2006/07 nell'ambito del regime per la ristrutturazione del regolamento n. 320/2006 ed è stato fissato dalla Commissione attraverso il regolamento n. 1541/2006 [33].

ii) Valutazione

— Quadro di riferimento rilevante

80. Le allegazioni della ricorrente si riferiscono evidentemente all'applicazione del coefficiente previsto dall'art. 3, n. 2, lett. b), del regolamento n. 493/2006.

81. Secondo le concordanti allegazioni della Commissione e della ricorrente [34], l'applicazione di tale coefficiente per l'anno di transizione 2006/07 ha comportato che tanto più alto è il limite nella campagna di commercializzazione 2006/07, tante più sono le quote a cui si è rinunciato ai sensi dell'art. 3, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 320/2006. In altri termini, l'applicazione di questo coefficiente per l'anno di transizione 2006/07 implica che le imprese stabilite in uno Stato membro in cui, nella campagna di commercializzazione 2006/07, si è rinunciato definitivamente a meno quote, possono vendere meno quantitativi di zucchero nell'ambito del regime delle quote rispetto al caso in cui le stesse fossero stabilite in uno Stato membro in cui si è rinunciato definitivamente a più quote.

82. La fissazione della soglia di ritiro esige un calcolo complesso, il quale deve tenere conto dei coefficienti summenzionati, ma anche delle quote assegnate alla fine alla rispettiva impresa. L'assegnazione della quota individuale viene a sua volta effettuata dal corrispondente Stato membro, ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 318/2006, sulla base della quota nazionale fissata dal Consiglio.

83. Poiché, nel valutare l'onere gravante sulle singole imprese a seguito del ritiro dal mercato, rilevano sia fattori di diritto comunitario sia fattori di diritto nazionale, ci si chiede se il quadro di riferimento per risolvere la questione della sussistenza o meno di una disparità di trattamento delle imprese di cui trattasi debba essere fissato a livello comunitario oppure a livello del corrispondente Stato membro.

33 — Regolamento (CE) della Commissione 13 ottobre 2006, n. 1541, che fissa il coefficiente per la determinazione del limite per il ritiro di cui all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 493/2006 (GU L 283, pag. 22).

34 — V. pag. 6 dell'ordinanza di rinvio.

84. Secondo la giurisprudenza della Corte, gli Stati membri, nell'esecuzione di una disciplina comunitaria, sono tenuti ad osservare il principio sancito dall'art. 34, n. 2, CE, in particolare se tale disciplina lascia loro la scelta fra più modalità di applicazione o opzioni [35]. Il divieto di discriminazione, quale norma giuridica oggettiva, vale dunque non solo per il legislatore comunitario, al quale esso è principalmente indirizzato, bensì anche per gli Stati membri allorché questi operano, per esempio sulla base di un'autorizzazione da parte di un regolamento comunitario o in esecuzione del medesimo [36].

85. Quanto al caso in oggetto, ritengo che il quadro di riferimento per valutare la sussistenza di una disparità di trattamento debba essere fissato a livello comunitario e non a livello degli Stati membri. Decisiva risulta, a mio avviso, l'individuazione dell'organo decisionale al quale deve essere imputata, in definitiva, la disparità di trattamento. Si deve effettivamente convenire con la Commissione che l'autorizzazione a procedere alla ripartizione delle quote, prevista dall'art. 7, n. 2, del regolamento n. 318/2006, conferisce di fatto al corrispondente Stato membro un certo potere discrezionale per operare scelte di politica industriale. Tuttavia, dal punto di vista giuridico, siamo in definitiva in presenza di un atto imputabile al legislatore comunitario, tanto più che il Consiglio e la Commissione, fissando coefficienti e quote specifiche per ciascun Paese, hanno posto la base per una diminuzione uniforme della sovrapproduzione in tutti gli Stati membri. La discrezionalità degli Stati membri, per esempio nella riassegnazione e nella riduzione delle quote, alla quale la Commissione fa riferimento, non possono far dimenticare che in definitiva è stato il legislatore comunitario ad aver adottato le decisioni determinanti per configurare il mercato dello zucchero. Esso ha creato un'organizzazione dei mercati nel settore dello zucchero per l'intera Comunità, nell'ambito della quale lo stesso può avvalersi di diversi meccanismi al fine di adeguare la produzione, fra i quali rientra anche il controverso ritiro preventivo dal mercato di cui all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 493/2006.

86. Di conseguenza, il quadro di riferimento per valutare la questione della sussistenza o meno di una disparità di trattamento deve essere fissato a livello comunitario. In linea di principio è pertanto possibile, sotto il profilo giuridico, in presenza di circostanze quali quelle che caratterizzano il caso di specie, paragonare la situazione della ricorrente a quella di un'impresa stabilita in un altro Stato membro.

35 — Sentenze Klensch (cit. alla nota 28, punto 10); 13 luglio 1989, causa 5/88, Wachauf (Racc. pag. 2609, punto 19); 11 luglio 1989, cause riunite da 196/88 a 198/88, Daniel Cornée (Racc. pag. 2309, punti 20 e seg.) nonché 14 luglio 1994, causa C-351/92, Graff (Racc. pag. I-3361, punti 17 e 18).

36 — In tal senso Van Rijn, T., op. cit. (nota 22), art. 34 CE, punto 59.

— Disparità di trattamento

87. Secondo la ricorrente, il sistema dei coefficienti conduce ad una disparità di trattamento dei produttori. Essa rinvia, in tale contesto, ad un caso ipotetico da essa stessa concepito, inteso a precisare l'effetto di tale sistema, effetto descritto al paragrafo 81 di queste conclusioni [37].

88. Sulla scorta del suddetto caso ipotetico, la ricorrente raffronta gli effetti prodotti da una riduzione non omogenea delle quote in due Stati membri di pari dimensione aventi quote di uguale entità, suddivise, a loro volta, in parti identiche tra due imprese nazionali. Se in uno Stato membro una delle due imprese che producono zucchero bloccasse, del tutto o in parte, la sua produzione e rinunciasse alla quota ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 320/2006, l'altra impresa situata nello Stato membro che ha mantenuto l'intera produzione di zucchero verrebbe indirettamente favorita dal comportamento della prima impresa. Rispetto alle imprese equiparabili dell'altro Stato membro, in cui nessuna delle due imprese rinunci o limiti la propria produzione, la quota dell'impresa in questione verrebbe infatti ridotta in misura decisamente inferiore per effetto della rinuncia alla quota, su cui essa non avrebbe alcuna influenza, da parte della seconda impresa. Le imprese degli Stati membri colpiti più pesantemente dalla riduzione potrebbero, rispetto ad imprese di altri Stati membri, vendere meno zucchero, in proporzione, al prezzo di riferimento di EUR 631,9/t nella campagna di commercializzazione 2006/07. Ciò deve già essere considerato, secondo la ricorrente, una discriminazione ai sensi dell'art. 34, n. 2, CE.

89. A tale proposito è sufficiente rammentare, a mio avviso, che nessuna delle parti mette seriamente in dubbio che l'applicazione del sistema dei coefficienti produca l'effetto sopra descritto. Non si può pertanto escludere che due imprese stabilite in Stati membri diversi vengano colpite diversamente da un ritiro dal mercato, a seconda della dimensione della parte dell'impresa, stabilita nel rispettivo Stato membro, che rinuncia definitivamente alla produzione. Qualora si parta dal presupposto, come evidentemente sostenuto dalla ricorrente, che le imprese di cui trattasi sono, perlomeno sotto il profilo formale, uguali [38], sussisterebbe effettivamente, in presenza di siffatte condizioni, una disparità di trattamento.

37 — V. pag. 7 dell'ordinanza di rinvio.

38 — Un punto di vista formale non indica tuttavia di per sé se le imprese di cui trattasi siano effettivamente uguali sotto il profilo sostanziale. Così sarà peraltro solo raramente, o quasi mai, alla luce delle particolarità del caso concreto, (per esempio, produzione, domanda, situazione economica e dimensione dell'azienda). Come afferma a ragione Schwarze, J., *European Administrative Law*, 1ª ed., Lussemburgo, 2006, pag. 548, l'identità non può mai essere assoluta, bensì solo parziale e solo relativa a determinati criteri e rapporti. Una sentenza che conferma o esclude l'identità di due oggetti da paragonare può essere solo relativamente valida. Affermare che due oggetti siano assolutamente identici sarebbe, dal punto di vista dell'autore, del tutto illogico. Quanto alla causa in oggetto, la ricorrente non ha fornito alcun argomento o criterio a sostegno della propria tesi, secondo la quale essa si troverebbe nella stessa situazione degli altri produttori di zucchero colpiti.

— Giustificazione

90. È controverso se una siffatta potenziale disparità di trattamento delle imprese di uno Stato membro rispetto ad un altro possa essere obiettivamente giustificata.

91. In via preliminare, occorre constatare che il meccanismo del ritiro dal mercato, se si osserva più attentamente il suo funzionamento e la sua finalità, è un meccanismo che consente una differenziazione caso per caso. Diversamente da quanto accennato dalla ricorrente, nel fissare l'ammontare della soglia di ritiro non si distingue a seconda del territorio degli Stati membri, bensì a seconda delle condizioni di produzione di volta in volta ivi esistenti. Il meccanismo del ritiro dal mercato progettato dal legislatore comunitario è caratterizzato infatti dal fatto che esso tiene conto in misura speciale delle particolarità della produzione dello zucchero nel rispettivo Stato membro. Ciò è consentito sia dal già descritto funzionamento del sistema dei coefficienti, sia dalla ripartizione delle singole quote, lasciata sostanzialmente alla discrezionalità degli Stati membri. I criteri applicati per una differenziazione sono dunque ammissibili nel senso della giurisprudenza [39].

92. Quanto alla verifica della sussistenza di un motivo legittimo per una disparità di trattamento, occorre rinviare alla giurisprudenza della Corte [40], secondo la quale la Commissione, in materia d'interventi sul mercato, dispone di un'ampia liberta di valutazione, che esclude qualsiasi automatismo e va esercitata alla luce degli obiettivi politico-economici fissati dal rispettivo regolamento in vigore per disciplinare l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero. Da ciò la Corte ha tratto la conseguenza che, nell'effettuare il controllo di legittimità sull'esercizio di questa libertà, i giudici non possono sostituire le proprie valutazioni in materia a quelle dell'autorità competente, ma devono limitarsi a stabilire se queste non siano viziate da errore manifesto o da sviamento di potere. Le stesse considerazioni devono valere in relazione al controllo giurisdizionale di una disparità di trattamento imputabile alla Commissione [41].

93. Per l'esame della questione concernente la giustificazione, mi pare innanzitutto rilevante la dichiarazione della Commissione [42],

39 — V. paragrafo 71 dell'ordinanza di rinvio.

40 — Sentenza Westzucker (cit. alla nota 25, punto 14).

41 — V. sentenze 29 febbraio 1996, cause riunite C-296/93 e C-307/93, Francia e Irlanda/Commissione (Racc. pag. I-795, punto 31) nonché 17 luglio 1997, causa C-354/95, National Farmers' Union (Racc. pag. I-4559, punto 50). Thiele, G., in: *EUV/EGV Kommentar* (a cura di C. Calliess/M. Ruffert), art. 34, punto 57, pag. 684 rimanda alla discrezionalità del legislatore comunitario nell'ambito della politica agricola comune e ritiene che una decisione politica possa essere messa in discussione solo se essa appaia viziata da errore manifesto alla luce delle informazioni di cui lo stesso dispone al momento della sua adozione. Iliopouliou, A., «Le principe d'égalité et de non-discrimination», *Droit Administratif Européen* (a cura di J.-B. Auby/J. Dutheil de la Rochere), Bruxelles, 2007, pag. 446, afferma che la Corte di giustizia dimostra in genere una certa reticenza e rimanda all'ampia discrezionalità delle istituzioni comunitarie nel valutare una situazione economica complessa.

42 — V. paragrafo 53 della memoria della Commissione.

secondo la quale il legislatore comunitario avrebbe inteso prendere in considerazione gli sforzi, diversi da uno Stato membro all'altro, per ristrutturare il mercato dello zucchero, come anche le situazioni particolari che caratterizzano taluni Stati membri.

94. Parimenti rilevante ritengo la dichiarazione del Consiglio [43], secondo la quale la Commissione avrebbe creato, nell'ambito delle disposizioni di esecuzione, dei coefficienti per ridurre in maniera omogenea la sovrapproduzione in ciascuno Stato membro e conseguire al contempo l'equilibrio produttivo in tutta la Comunità. Secondo il Consiglio, gli strumenti di gestione dei mercati come il ritiro dal mercato devono, se del caso, essere applicati anche in maniera diversa, al fine di conseguire l'equilibrio strutturale nella Comunità. Qualora le imprese stabilite in uno Stato membro rinuncino volontariamente alla loro quota, tale Stato membro avrebbe già ridotto la produzione ad un determinato livello. Negli Stati membri in cui le quote di produzione sono state completamente sfruttate, sarebbe al contrario necessario, secondo l'argomento del Consiglio, il meccanismo del ritiro dal mercato, al fine di ridurre proporzionalmente la quota di produzione assegnata allo Stato membro.

95. L'obiettivo di una riduzione proporzionale della quota di produzione assegnata tenendo conto della produzione dello zucchero in ciascuno Stato membro, al fine di una stabilizzazione uniforme dei prezzi a livello comunitario può, a mio avviso, giustificare certamente un approccio diverso nell'esecuzione del ritiro dal mercato, in quanto, in primo luogo, tale obiettivo tiene conto del principio dell'unicità del mercato interno europeo, il quale esige prezzi comuni per i prodotti oggetto di regolamentazione [44], e, in secondo luogo, in quanto un ritiro dal mercato produce alla fine effetti a vantaggio di tutti i produttori di zucchero della Comunità, inclusa la ricorrente.

96. Non può invece essere rimproverato al legislatore comunitario che lo stesso abbia scelto, nell'esercizio del suo potere decisionale nel disciplinare il ritiro dal mercato, un approccio differenziato, il quale tiene conto delle circostanze esistenti in ciascuno Stato membro, e soprattutto della ripartizione individuale delle quote per impresa ai sensi

43 — V. punto 45 della memoria del Consiglio.

44 — V. Halla-Heißen, I./Nonhoff, F., *Marktordnungsrecht — Marktordnungswaren im grenzüberschreitenden Warenverkehr*, Colonia, 1997, pag. 34. Secondo tali autori, nelle normative emanate sul fondamento degli obiettivi della politica agricola comune sono riconoscibili tre principi fondamentali: unicità del mercato, preferenza comunitaria e solidarietà finanziaria. L'unicità del mercato comprende innanzitutto la libera circolazione dei prodotti agricoli fra gli Stati membri. Dazi e ostacoli agli scambi nonché sovvenzioni di singoli Stati membri per la propria economia agricola che possono condurre ad una distorsione della concorrenza devono essere esclusi. Non deve di fatto costituire una differenza se la circolazione delle merci avvenga in uno Stato membro o nel mercato interno. Ciò esigerebbe innanzitutto prezzi e regole di concorrenza comuni.

dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 318/2006 nonché della parte delle quote oggetto di rinuncia definitiva ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 320/2006.

97. Un approccio differenziato è imposto, da un lato, da ragioni di organizzazione, in quanto gli Stati membri, a causa della loro conoscenza precisa delle rispettive strutture e condizioni di produzione, sono in una posizione migliore per valutare l'ammissibilità dei produttori di zucchero secondo determinati criteri sostanziali, come per esempio la specializzazione regionale [45] e la competitività. Attraverso il controllo della produzione dello zucchero effettuato in occasione della definizione delle priorità, gli Stati membri contribuiscono in definitiva anche al conseguimento dell'obiettivo di ristrutturazione della Comunità.

98. Dall'altro lato, occorre convenire con il Consiglio che la fissazione di una soglia di ritiro diversamente bassa è imposta a seconda di quanto è elevata la parte della quota oggetto di rinuncia definitiva. Alla luce della necessità di una diminuzione proporzionale della produzione dello zucchero in tutta la Comunità, appare giustificato fissare ad un livello superiore la soglia di ritiro in quegli Stati membri in cui la produzione è già stata ridotta ad un determinato livello. Viceversa, in uno Stato membro in cui non ci si è avvalsi della possibilità della rinuncia, sostenuta finanziariamente, alla quota, è necessaria una soglia di ritiro più bassa.

99. Considerati tutti i fatti e gli argomenti sottoposti alla Corte di giustizia, pervengo alla conclusione che non vi è ragione di ritenere che l'applicazione del sistema dei coefficienti controverso nel fissare la soglia di ritiro sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere. Né tantomeno tale provvedimento fa concludere per un abuso di potere da parte del legislatore comunitario.

100. Dall'insieme delle considerazioni sin qui svolte si evince che una violazione del divieto di discriminazione risultante dall'art. 34, n. 2, secondo comma, CE deve essere negata.

45 — La Corte, nella sentenza Eridania (cit. alla nota 15, punto 20), ha constatato che una ripartizione delle quote di zucchero fissate tra le singole imprese in base alla loro produzione effettiva è giustificata, in quanto una siffatta ripartizione degli oneri è conforme al principio della specializzazione regionale, principio base del mercato comune, il quale esige che la produzione possa essere effettuata nel luogo più adeguato dal punto di vista economico. Detta ripartizione è inoltre consona al principio della solidarietà dei produttori, dato che la produzione costituisce un criterio legittimo per valutare ad un tempo l'importanza economica dei produttori e gli utili che essi ricavano dal sistema.

VII — Conclusione

101. In base alle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere come segue le questioni pregiudiziali sottoposte dal Verwaltungsgerichtshof:

1) L'art. 11 del regolamento (CE) n. 320/2006 deve essere interpretato nel senso che anche una quota di zucchero inutilizzabile a causa del ritiro preventivo dal mercato ai sensi dell'art. 3 del regolamento (CE) della Commissione 27 marzo 2006, n. 493, deve entrare a far parte del calcolo del contributo temporaneo per la ristrutturazione.

2) L'art. 11 del regolamento (CE) n. 320/2006 è compatibile con il diritto primario, e segnatamente con il divieto di discriminazione risultante dall'art. 34, n. 2, secondo comma, CE e con il principio di proporzionalità.