SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

14 marzo 2002 *

Nella causa C-340/98,

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. U. Leanza, in qualità di agente, assistito dal sig. I.M. Braguglia, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai sigg. J. Carbery, I. Díez Parra e A. Tanca, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuto,

* Lingua processuale: l'italiano.

sostenuto da

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. F.P. Ruggeri Laderchi, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

avente ad oggetto l'annullamento dell'art. 1 del regolamento (CE) del Consiglio 26 giugno 1998, n. 1361, che fissa, per la campagna di commercializzazione 1998/1999, i prezzi d'intervento derivati dello zucchero bianco, il prezzo d'intervento dello zucchero greggio, i prezzi minimi della barbabietola A e della barbabietola B, nonché l'importo del rimborso per la compensazione delle spese di magazzinaggio (GU L 185, pag. 3), nella parte in cui omette di fissare il prezzo d'intervento derivato dello zucchero bianco per tutte le zone d'Italia, rendendo in tal modo applicabile, in Italia, il prezzo d'intervento dello zucchero bianco fissato dall'art. 1, n. 2, del regolamento (CE) del Consiglio 26 giugno 1998, n. 1360, che fissa, per la campagna di commercializzazione 1998/1999, taluni prezzi applicabili nel settore dello zucchero e la qualità tipo delle barbabietole (GU L 185, pag. 1), nonché, se del caso, l'annullamento dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 1360/98, nella parte in cui fissa anche per l'Italia il prezzo d'intervento dello zucchero bianco,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dalla sig.ra F. Macken, presidente di sezione, dalla sig.ra N. Colneric (relatore), dai sigg. C. Gulmann, J.-P. Puissochet e J.N. Cunha Rodrigues,

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

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 15 febbraio 2001, nel corso della quale la Repubblica italiana è stata rappresentata dal sig. I.M. Braguglia, il Consiglio dal sig. F.P. Ruggeri Laderchi, in qualità di agente, e la Commissione dal sig. L. Visaggio, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 marzo 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato in cancelleria il 17 settembre 1998, la Repubblica italiana ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 173, primo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, primo comma, CE), un ricorso per l'annullamento dell'art. 1 del regolamento (CE) del Consiglio 26 giugno 1998, n. 1361, che fissa, per la campagna di commercializzazione 1998/1999, i prezzi d'intervento derivati dello zucchero bianco, il prezzo d'intervento dello zucchero greggio, i prezzi minimi della barbabietola A e della barbabietola B, nonché l'importo del rimborso per la compensazione delle spese di magazzinaggio (GU L 185, pag. 3), nella parte in cui omette di fissare il prezzo d'intervento derivato dello zucchero bianco per tutte le zone d'Italia, rendendo in tal modo applicabile, in Italia, il prezzo d'intervento dello zucchero bianco fissato dall'art. 1, n. 2, del regolamento (CE) del Consiglio 26 giugno 1998, n. 1360, che fissa, per la campagna di commercializzazione 1998/1999, taluni prezzi applicabili nel settore dello zucchero e la qualità tipo delle barbabietole (GU L 185, pag. 1), nonché, se del caso, l'annullamento dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 1360/98, nella parte in cui fissa anche per l'Italia il prezzo d'intervento dello zucchero bianco.

2 Con ordinanza del presidente della Corte 10 marzo 1999, la Commissione delle Comunità europee è stata ammessa a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio dell'Unione europea.

Ambito giuridico

Sul regolamento (CEE) n. 1785/81

3 Nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (in prosieguo: l'«OCM dello zucchero»), il regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 177, pag. 4), nella versione risultante dal regolamento (CE) del Consiglio 24 aprile 1995, n. 1101 (GU L 110, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 1785/81»), ha istituito, al titolo I, un regime dei prezzi e, al titolo III, un regime delle quote.

4 Per quanto riguarda il regime delle quote, a ciascuno Stato membro viene attribuito un quantitativo base di produzione nazionale che viene ripartito tra i produttori nazionali sotto forma di quote di produzione A e B. Queste due quote beneficiano di una garanzia di smercio — sotto forma di prezzo d'intervento dello zucchero bianco — sia sul mercato comunitario sia in quello dei paesi terzi.

5 Per quanto riguarda il regime dei prezzi, l'art. 3, nn. 1, 4 e 5, del regolamento n. 1785/81, dispone:

«1. Ogni anno viene fissato per lo zucchero bianco:

a) un prezzo d'intervento per le zone non deficitarie;

b) un prezzo d'intervento derivato per ciascuna zona deficitaria.

(...)

4. Il prezzo d'intervento dello zucchero bianco è fissato anteriormente al 1° agosto per la campagna di commercializzazione che si inizia il 1° luglio dell'anno successivo, secondo la procedura di cui all'articolo 43, paragrafo 2, del Trattato.

(...)

5. Il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, fissa ogni anno contemporaneamente al prezzo d'intervento dello zucchero bianco (...) i prezzi d'intervento derivati.

(...)».

6 Per dare eque garanzie ai produttori, un prezzo minimo della barbabietola è fissato annualmente, contemporaneamente al prezzo dello zucchero, in funzione di un prezzo di base stabilito in conformità dell'art. 4 del regolamento n. 1785/81. Con riguardo ai prezzi minimi per le barbabietole, l'art. 5, n. 1, 3 e 4, dello stesso regolamento dispone:

«1. Ogni anno, contemporaneamente al prezzo d'intervento dello zucchero bianco, vengono fissati un prezzo minimo delle barbabietole A e un prezzo minimo delle barbabietole B.

(...)

3. Per le zone per le quali viene fissato un prezzo d'intervento derivato dello zucchero bianco, i prezzi minimi della barbabietola A e della barbabietola B subiscono una maggiorazione di importo pari alla differenza fra il prezzo d'intervento derivato della zona interessata ed il prezzo d'intervento, importo a cui si attribuisce un coefficiente 1,30.

4. Ai sensi del presente regolamento sono barbabietole A e barbabietole B tutte le barbabietole trasformate rispettivamente in zucchero A o in zucchero B (...)».

7 Ai sensi dell'art. 6, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1785/81:

«1. (...) i fabbricanti di zucchero hanno l'obbligo, al momento dell'acquisto delle barbabietole

(...)

di pagare almeno un prezzo minimo (...).

2. Il prezzo minimo di cui al paragrafo 1 corrisponde:

a) per quanto riguarda le zone non deficitarie:

— per le barbabietole che verranno trasformate in zucchero A, al prezzo minimo delle barbabietole A;

— per le barbabietole che verranno trasformate in zucchero B, al prezzo minimo delle barbabietole B;

b) per quanto riguarda le zone deficitarie:

— per le barbabietole che verranno trasformate in zucchero A, al prezzo minimo delle barbabietole A maggiorato conformemente all'articolo 5, paragrafo 3;

— per le barbabietole che verranno trasformate in zucchero B, al prezzo minimo delle barbabietole B maggiorato conformemente all'articolo 5, paragrafo 3».

8 Di conseguenza, si applicano alle zone considerate deficitarie ai sensi dell'OCM dello zucchero i prezzi d'intervento derivati conformemente agli artt. 3, n. 1, lett. b), e 5 del regolamento n. 1785/81 ed i prezzi minimi delle barbabietole, maggiorati in conformità dell'art. 5, n. 3, dello stesso regolamento.

9 Questo sistema, che è comunemente noto sotto la denominazione di «regionalizzazione», consente di fissare per le zone deficitarie prezzi più elevati dei corrispondenti prezzi previsti per le zone non deficitarie.

Sui regolamenti di base anteriori al regolamento n. 1785/81

10 Il regolamento del Consiglio 18 dicembre 1967, n. 1009/67/CEE, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU 1967, n. 308, pag. 1), già prevedeva per lo zucchero bianco la fissazione dei prezzi d'intervento derivati.

11 Il regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3330, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 359, pag. 1), che è succeduto al detto primo regolamento, ne conservava, nelle linee essenziali, la regolamentazione. Per quanto riguarda la fissazione dei prezzi d'intervento derivati, il relativo art. 3, nn. 1 e 2, prevedeva:

«1. Ogni anno viene fissato per la zona più eccedentaria della Comunità un prezzo d'intervento per lo zucchero bianco.

2. Per le altre zone vengono fissati prezzi d'intervento derivati tenendo conto delle differenze regionali di prezzo dello zucchero, da prevedere in caso di raccolto normale e di libera circolazione dello zucchero, sulla base delle condizioni naturali della formazione dei prezzi sul mercato».

12 Quest'ultimo regolamento è stato a sua volta sostituito con regolamento n. 1785/81.

Sui regolamenti relativi alla campagna 1998/1999

13 Il regolamento n. 1361/98, adottato sulla base del regolamento n. 1785/81, al secondo e terzo 'considerando', a proposito della fissazione dei prezzi d'intervento derivati, precisa quanto segue:

«(...) l'articolo 3, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 1785/81 prevede che i prezzi d'intervento derivati per lo zucchero bianco devono essere fissati per ciascuna zona deficitaria; (...) per questa fissazione occorre tenere conto delle

differenze regionali di prezzo che è possibile supporre, in caso di raccolto normale e di libera circolazione dello zucchero, sulla base delle condizioni naturali della formazione dei prezzi sul mercato;

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

14 Conformemente al terzo 'considerando', l'art. 1 del regolamento n. 1361/98 ha fissato un prezzo d'intervento derivato dello zucchero bianco per tutte le zone del Regno Unito, dell'Irlanda, del Portogallo, della Finlandia e della Spagna.

15 Poiché con il regolamento n. 1361/98 non è stato fissato alcun prezzo d'intervento derivato per l'Italia, il prezzo d'intervento dello zucchero bianco fissato dall'art. 1, n. 2, del regolamento n. 1360/98 veniva applicato anche in Italia per la campagna 1998/1999. Di conseguenza, l'Italia è stata trattata come uno Stato membro eccedentario.

Il ricorso

16 In questo contesto, la Repubblica italiana ha proposto il presente ricorso diretto all'annullamento dell'art. 1 del regolamento n. 1361/98, nella parte in cui omette di fissare il prezzo d'intervento derivato dello zucchero bianco per tutte le zone d'Italia per la campagna 1998/1999, nonché, se del caso, all'annullamento dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 1360/98, nella misura in cui fissa anche per l'Italia il prezzo d'intervento per lo zucchero bianco.

17 A sostegno del suo ricorso, il governo italiano deduce tre motivi.

18 In primo luogo, deduce la violazione dell'art. 3, nn. 4 e 5, del regolamento n. 1785/81 e, di conseguenza, la violazione del principio della tutela del legittimo affidamento, per il motivo che la fissazione dei prezzi per la campagna di commercializzazione 1998/1999 ha avuto luogo solo il 26 giugno 1998 ed è stata pertanto tardiva.

19 In secondo luogo, il governo italiano deduce la violazione dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE). Il regolamento n. 1361/98 non conterrebbe soddisfacenti motivazioni per quanto riguarda la mancata fissazione di un prezzo d'intervento derivato dello zucchero bianco per l'Italia, né indicazioni circa il cambiamento del metodo di valutazione della situazione.

20 In terzo e ultimo luogo, il governo italiano deduce la violazione del principio di parità di trattamento, per il motivo che, senza applicare i medesimi criteri, l'Italia è stata considerata come uno Stato membro eccedentario, mentre altri Stati membri sono stati classificati zone deficitarie.

Sul motivo che deduce l'adozione tardiva dei regolamenti nn. 1360/98 e 1361/98

Sulla censura relativa alla violazione dell'art. 3, nn. 4 e 5, del regolamento n. 1785/81

Argomenti delle parti

21 Secondo il governo italiano, il Consiglio ha violato gli artt. 3, nn. 4 e 5, del regolamento n. 1785/81, in quanto il prezzo d'intervento dello zucchero bianco e

i prezzi d'intervento derivati dello zucchero bianco per la campagna 1998/1999 sono stati fissati mediante i regolamenti n. 1360/98 e, rispettivamente, n. 1361/98, adottati il 26 giugno 1998 e entrati in vigore il 1° luglio 1998 anziché prima dell'agosto 1997.

22 Da un lato, il Consiglio sostiene di disporre di un ampio margine di valutazione discrezionale in materia agricola, specie per quanto riguarda l'osservanza di termini non vincolanti, come quello di cui trattasi nella specie, mentre, dall'altro, il governo italiano nega l'esistenza di un siffatto margine di discrezionalità all'atto della fissazione dei prezzi d'intervento. Sulla base della sentenza della Corte 11 agosto 1995, causa C-1/94, Cavarzere Produzioni Industriali e a. (Racc. pag. I-2363, punto 21), ritiene che la lettera e lo spirito dell'art. 3, n. 4, del regolamento n. 1785/81 depongano a favore del carattere imperativo del termine ivi contemplato.

23 Il Consiglio replica sottolineando le differenze che a suo avviso esistono tra la normativa considerata nella citata sentenza Cavarzere Produzioni Industriali e a. e quella in esame nella presente causa. Precisa inoltre che, fin dall'istituzione dell'OCM dello zucchero, non ha mai adottato i regolamenti aventi ad oggetto una campagna di commercializzazione (in prosieguo: i «regolamenti di campagna») prima della data figurante nel regolamento n. 1785/81.

24 La Commissione sottolinea che la censura formulata dal governo italiano è analoga a quella sollevata nella causa che ha dato luogo alla sentenza 6 luglio 2000, causa C-289/97, Eridania (Racc. pag. I-5409; in prosieguo: la «sentenza 6 luglio 2000»). Si oppone a che al termine in considerazione nella specie venga riconosciuto carattere perentorio, precipuamente in quanto l'inosservanza di tale termine non implica alcuna sanzione. A suo avviso, a differenza della causa che ha dato luogo alla citata sentenza Cavarzere Produzioni Industriali e a., l'insieme delle norme di regolamento applicabili nella specie portano, in particolare, ad escludere che la sanzione per l'inosservanza del termine di cui trattasi possa risultare nella perdita, da parte del Consiglio, del potere di fissare i prezzi per una determinata campagna.

Giudizio della Corte

25 In limine, si deve ricordare che al punto 34 della sentenza 6 luglio 2000 la Corte ha constatato che la data limite del 1° agosto di cui all'art. 3, nn. 4 e 5, del regolamento n. 1785/81 non ha carattere perentorio e, quindi, l'inosservanza di tale data limite non può comportare l'invalidazione del regolamento (CE) del Consiglio 30 luglio 1996, n. 1580, che fissa per la campagna di commercializzazione 1996/1997 i prezzi d'intervento derivati dello zucchero bianco, il prezzo d'intervento dello zucchero greggio, i prezzi minimi della barbabietola A e della barbabietola B, nonché l'importo del rimborso per le compensazioni delle spese di magazzinaggio (GU L 206, pag. 9), qualora tale regolamento fissi i prezzi d'intervento dopo il 1° agosto.

26 La Corte è giunta a questa conclusione esaminando, in particolare, gli obiettivi perseguiti dal regime dei prezzi istituito dall'art. 3, nn. 4 e 5, del regolamento n. 1785/81. Ha rilevato, in particolare, al punto 30 della sentenza 6 luglio 2000, che, nell'interesse del buon funzionamento del meccanismo dei prezzi d'intervento alla luce degli obiettivi del regime dei prezzi, occorre che la data alla quale vengono fissati tali prezzi sia la più vicina possibile a quella dell'apertura della campagna pertinente. Infatti, tali prezzi sono determinati in funzione del rapporto tra il volume della produzione disponibile per la futura campagna e quello del consumo prevedibile, nel corso della medesima campagna. Così, quanto più la fissazione dei prezzi è prossima alla data del 1° luglio, tanto più affidabili possono considerarsi i dati su cui poggia la valutazione dei detti volumi.

27 Questa constatazione vale anche per i regolamenti nn. 1360/98 e 1361/98 nella misura in cui sono stati adottati dopo il termine istituito dall'art. 3, nn. 4 e 5, del regolamento n. 1785/81.

28 Infatti, nell'ambito del presente ricorso, il governo italiano non ha prodotto alcun argomento diverso da quelli già disattesi dalla Corte nella sentenza 6 luglio 2000.

29 Pertanto, la validità dei regolamenti nn. 1360/98 e 1361/98 non può essere rimessa in discussione per il motivo che sono stati adottati in violazione dell'art. 3, nn. 4 e 5, del regolamento n. 1785/81.

30 Di conseguenza la censura relativa alla violazione dell'art. 3, nn. 4 e 5, del regolamento n. 1785/81 va disattesa.

Sulla censura relativa alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento

Argomenti delle parti

31 Il governo italiano afferma che in Italia la produzione di barbabietole per la campagna dello zucchero 1° luglio 1998 - 30 giugno 1999 è stata consegnata agli zuccherifici a partire dal giugno 1998, sulla base dei seminativi effettuati nell'autunno 1997 e nella primavera 1998.

32 Sottolinea il fatto che, dall'inizio dell'OCM dello zucchero, cioè da circa trenta campagne, per l'Italia era sempre stato fissato ininterrottamente un prezzo

d'intervento derivato dello zucchero bianco destinato a garantire il reddito dei produttori di barbabietole. Sarebbe stata pertanto la prima volta che un prezzo d'intervento derivato non veniva fissato per l'Italia, e senza preavviso. I produttori di barbabietole italiani, facendo affidamento sul precedente di trentennale durata, avrebbero effettuato i loro investimenti nella prospettiva di ottenere un reddito di circa il 6,5% più elevato di quello che essi percepiscono senza la fissazione del prezzo d'intervento derivato.

33 Secondo il governo italiano, nessuna modifica della situazione saccarifera italiana avrebbe potuto portare a negare, all'improvviso, la concessione di un prezzo d'intervento derivato dello zucchero bianco per tutte le zone d'Italia per la campagna 1998/1999. Tale concessione rappresenterebbe un correttivo indispensabile, che consentirebbe ai produttori di mantenere le garanzie necessarie per quanto riguarda la loro occupazione e il loro livello di vita, come previsto dal terzo 'considerando' del regolamento n. 1785/81.

34 Il Consiglio insiste sulla pertinenza della sentenza 17 settembre 1998, causa C-372/96, Pontillo (Racc. pag. I-5091), e confuta l'asserzione del governo italiano secondo cui la situazione pare ancora più grave di quella che risultava prevalente nella causa che ha dato luogo alla sentenza 11 luglio 1991, causa C-368/89, Crispoltoni (Racc. pag. I-3695, punti 17 e segg.).

35 La Commissione sostiene altresì che la soluzione fornita dalla Corte nella citata sentenza Pontillo si applica anche nella presente specie. Ritiene in particolare che la circostanza che tutte le zone d'Italia abbiano fruito per un lunghissimo periodo di prezzi d'intervento derivati non è di per sé sufficiente a creare un legittimo affidamento, dal momento che tali prezzi debbono essere fissati ex novo per ciascuna campagna sulla base delle previsioni per la detta campagna.

36 La Commissione sostiene che è inesatto affermare che la situazione dello zucchero dell'Italia per la campagna 1998/1999 sia rimasta immutata rispetto alle campagne precedenti. A suo avviso, se in occasione delle campagne precedenti i dati disponibili al momento della decisione sui prezzi lasciavano prevedere un deficit, i dati disponibili per la campagna 1998/1999 consentivano però di prevedere che, al contrario degli anni precedenti, l'Italia non avrebbe più figurato tra gli Stati membri deficitari. Si sarebbe trattato a questo proposito di un cambiamento obiettivo della situazione di fatto.

37 La Commissione respinge le considerazioni del governo italiano secondo le quali le istituzioni comunitarie avrebbero dovuto effettuare le loro previsioni per la campagna 1998/1999 utilizzando un metodo di calcolo diverso da quello da esse utilizzato. Dichiara di non vedere come siffatte considerazioni possano influire sulle conseguenze dell'inosservanza della data prevista all'art. 3, n. 4, del regolamento n. 1785/81.

Giudizio della Corte

38 Da un lato, l'argomento del governo italiano secondo il quale la fissazione dei prezzi prima del 1° agosto intende consentire ai fabbricanti di zucchero di barbabietola di pianificare la loro attività con piena cognizione di causa appare infondato.

39 Infatti il meccanismo di fissazione dei prezzi d'intervento non può avere come finalità quella di fissare regole che permettano agli operatori del settore saccarifero di programmare le loro attività prima della conclusione dei contratti

tra fabbricanti di zucchero e produttori di barbabietole e prima della semina dei terreni da parte di questi ultimi. I prezzi in questione non mirano a pilotare il comportamento economico degli operatori del mercato saccarifero, ma costituiscono un tentativo di anticipare, nel loro interesse, la probabile evoluzione della produzione e del consumo allo scopo di stabilizzare il mercato comunitario (sentenza 6 luglio 2000, punti 31 e 32).

40 Così, a differenza del termine considerato nella causa all'origine della citata sentenza Cavarzere Produzioni Industriali e a., che intendeva, secondo il punto 21 della stessa sentenza, garantire agli operatori del settore saccarifero di poter disporre di un termine di quattro mesi per programmare le loro attività, l'inosservanza della data del 1° agosto prevista dall'art. 3, nn. 4 e 5, del regolamento n. 1785/81 non è tale da invalidare il regolamento n. 1361/98, in quanto ha fissato i prezzi d'intervento posteriormente a tale data (v., in questo senso, sentenza 6 luglio 2000, punto 33).

41 Dall'altro, la circostanza che la concessione di prezzi d'intervento derivati sia stata rifiutata all'Italia per la prima volta dopo trent'anni non può integrare una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento.

42 Si deve a questo proposito precisare che, se è vero che il rispetto del legittimo affidamento è uno dei principi fondamentali della Comunità, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie, specialmente in un settore come quello delle organizzazioni comuni di mercato, il cui scopo implica un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica (sentenze 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni e a., Racc. pag. I-4863, punto 57, e Pontillo, già citata, punto 22).

43 Il fatto che i prezzi d'intervento come pure i prezzi minimi e i prezzi maggiorati siano fissati annualmente dimostra che il Consiglio e la Commissione sono, in occasione di ciascuna campagna, chiamati a valutare ex novo una situazione economica complessa.

44 Come risulta dal punto 47 della sentenza 6 luglio 2000, essi sono chiamati ad esaminare il rapporto tra i volumi di una produzione non ancora raccolta e di un consumo non ancora iniziato, per cui devono effettuare, a partire dai dati trasmessi dagli Stati membri, proiezioni che si riferiscono al tempo stesso alla campagna in corso, per quanto riguarda l'evoluzione del consumo, ed alle prospettive della campagna futura, per quanto riguarda l'evoluzione della produzione disponibile.

45 Siccome il regolamento n. 1785/81 fa obbligo al Consiglio e alla Commissione di determinare ogni anno ex novo i prezzi d'intervento nonché i prezzi minimi e i prezzi maggiorati, in funzione, tra l'altro, dell'evoluzione della produzione e del consumo, gli operatori economici non possono riporre legittimo affidamento nella riconduzione dei prezzi fissati per le campagne precedenti.

46 Si deve altresì rilevare che la mancata fissazione di un prezzo d'intervento derivato per l'Italia non può aver costituito un evento totalmente inatteso, che ha sorpreso gli operatori del settore saccarifero.

47 Come rilevato dall'avvocato generale nei paragrafi 20-22 delle sue conclusioni, i detti operatori erano al corrente, addirittura prima della pubblicazione, avvenuta

il 23 marzo 1998, delle proposte della Commissione in materia di prezzi (GU 1998, C 87, pagg. 5 e 7), del fatto che la classificazione dell'Italia come Stato membro deficitario ai sensi dell'OCM dello zucchero era stata messa in forse sin dalle ultime campagne.

48 Anche prescindendo dalla circostanza che i rappresentanti dei produttori di zucchero e di barbabietole siedono nel comitato consultivo dello zucchero istituito, ai sensi dell'art. 40 del regolamento n. 1785/81, con decisione della Commissione 7 gennaio 1987, 87/75/CEE (GU L 45, pag. 16), i vari ricorsi che imprese produttrici di zucchero hanno proposto sia davanti ai giudici nazionali sia davanti al Tribunale di primo grado, per opporsi, in particolare, alla qualifica dell'Italia come zona deficitaria nel corso delle campagne 1995/1996, 1996/1997 e 1997/1998, stanno a dimostrare che sulla situazione deficitaria di tale Stato membro non sussisteva più unanimità quanto meno da tre anni e che un cambiamento era prevedibile.

49 Di conseguenza, la mancata fissazione di un prezzo d'intervento derivato era divenuta un'ipotesi con la quale i produttori di zucchero e di barbabietole dovevano fare i conti.

50 Pertanto, la censura relativa alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento deve essere disattesa.

51 Poiché nessuna delle censure del governo italiano è stata accolta, il motivo che deduce la tardiva adozione dei regolamenti nn. 1360/98 e 1361/98 deve essere respinto.

Sul motivo che deduce l'assenza o l'insufficienza della motivazione prescritta dall'art. 190 del Trattato

Sulla censura che deduce il difetto di motivazione della classificazione dell'Italia tra gli Stati membri non deficitari

Argomenti delle parti

52 Il governo italiano osserva che il regolamento n. 1361/98, che fissa i prezzi d'intervento derivati per le zone nelle quali è prevedibile una situazione di approvvigionamento deficitario, si è limitato ad escludere l'Italia dall'elenco degli Stati membri interessati.

53 Anche se il terzo 'considerando' di tale regolamento può essere interpretato nel senso che il Consiglio ha ritenuto che non fosse prevedibile una situazione di approvvigionamento deficitaria nelle zone di produzione dell'Italia per la campagna 1998/1999, ciò non sarebbe sufficiente a giustificare un provvedimento tanto grave per tale Stato membro. Infatti, non sarebbe possibile — né per i produttori di zucchero né per quelli di barbabietole, né per le autorità italiane — sapere quali siano gli elementi e i criteri sulla cui base è stata fatta la previsione di una situazione di approvvigionamento non deficitaria in Italia. Il governo italiano e gli operatori nazionali del settore saccarifero rimasti pregiudicati sarebbero di conseguenza impediti dall'esercitare il loro diritto di difesa.

54 Il governo italiano giudica siffatta mancanza di motivazione tanto più grave che un prezzo d'intervento derivato era stato sempre fissato per l'Italia al livello più elevato dall'inizio dell'OCM dello zucchero fino alla campagna 1997/1998. Gli appare impossibile passare dalla fissazione del livello più elevato del prezzo d'intervento derivato all'eliminazione totale di questo stesso prezzo senza il minimo cenno di motivazione che giustifichi una misura tanto grave.

55 Replicando all'argomento del Consiglio, il governo italiano dichiara di non ignorare la giurisprudenza della Corte relativa ai limiti dell'obbligo di motivazione, qualora un'istituzione comunitaria debba intervenire in una situazione economica complessa, come ricorre in materia di politica agricola. Considera tuttavia che, in una situazione quale quella di specie, occorre quanto meno che sia indicato il criterio che consenta di risalire al ragionamento giuridico seguito dal Consiglio per dichiarare l'Italia Stato membro non deficitario.

Giudizio della Corte

56 Come ricordato dal governo italiano, dal terzo 'considerando' del regolamento n. 1361/98 risulta effettivamente che il Consiglio ha considerato che l'Italia non poteva più essere classificata tra gli Stati membri deficitari per la campagna 1998/1999.

57 Anche se una siffatta motivazione appare criticabile in ragione del suo carattere estremamente succinto, non si può tuttavia considerare che essa violi l'obbligo di motivazione imposto dall'art. 190 del Trattato, quale interpretato alla luce della consolidata giurisprudenza.

58 Dal punto 38 della sentenza 6 luglio 2000 nonché dalla giurisprudenza ivi citata risulta che la motivazione dev'essere adeguata alla natura dell'atto considerato e deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto controverso, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice competente di esercitare il proprio controllo.

59 Al fine di precisare la portata dell'obbligo sancito dall'art. 190 del Trattato CE, la Corte ha dichiarato che non si può esigere che la motivazione dei regolamenti specifichi i vari elementi di fatto o di diritto, talvolta molto numerosi e complessi, che costituiscono oggetto dei regolamenti, qualora questi siano in armonia con il contesto normativo di cui fanno parte (v., in particolare, sentenza 6 luglio 2000, punto 40). Ha altresì affermato che la questione se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'art. 190 del Trattato dev'essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (v., in particolare, sentenza 6 luglio 2000, punto 41).

60 Dall'insieme delle norme di regolamento nelle quali si inserisce il regolamento n. 1361/98, nonché dal contesto economico nel cui ambito tale regolamento è stato adottato, e in particolare dall'evoluzione del mercato dello zucchero nel corso delle ultime campagne, risulta che né il governo italiano, né gli operatori economici del settore saccarifero potevano ignorare i motivi che consentivano di qualificare l'Italia zona non deficitaria.

61 Infatti, nella sua qualità di membro del comitato di gestione dello zucchero e in ragione dell'obbligo impostole dal regolamento (CE) della Commissione 29 aprile 1996, n. 779, recante modalità d'applicazione del regolamento n. 1785/81 per quanto riguarda le comunicazioni nel settore dello zucchero (GU L 106, pag. 9), di comunicare regolarmente dati in cifra relativi sia alla produzione in corso sia al consumo effettuato, il governo italiano è stato strettamente associato al procedimento per la valutazione del rapporto tra i volumi di una produzione

non ancora raccolta e di un consumo non ancora iniziato. Del resto, dalla dettagliata descrizione di questo procedimento effettuata dal Consiglio nell'ambito della causa che ha dato luogo alla sentenza 6 luglio 2000, risulta che gli operatori economici del mercato dello zucchero, cioè i produttori di zucchero e quelli di barbabietole, hanno partecipato a tale procedimento tramite i loro rappresentanti. In tal modo essi erano pure al corrente delle valutazioni effettuate al fine di fissare i prezzi d'intervento e i prezzi minimi per la campagna 1998/1999.

62 Inoltre, né il governo italiano né i produttori di barbabietole potevano ignorare l'evoluzione del mercato dello zucchero a partire dagli anni '90. Come risulta dal punto 67 della sentenza 6 luglio 2000, tale evoluzione è caratterizzata, tra l'altro, da una tendenza ad un calo lento ma costante del consumo.

63 Dalle considerazioni che precedono risulta che, nell'ambito della normativa di cui trattasi e dell'evoluzione del mercato interessato, la motivazione del regolamento n. 1361/98 relativa alla classificazione dell'Italia tra le zone non deficitarie per la campagna 1998/1999, per quanto molto succinta, è sufficiente per soddisfare il requisito della motivazione quale risulta dalla giurisprudenza della Corte.

Sulla censura che deduce difetto di motivazione del cambio di metodo di previsione

Argomenti delle parti

64 Il governo italiano ritiene che il rifiuto di applicare la regionalizzazione all'Italia può riposare solo su un cambiamento del metodo di previsione. Secondo l'art. 190

del Trattato, tale cambiamento avrebbe dovuto essere motivato nel regolamento n. 1361/98. Orbene, una siffatta motivazione farebbe difetto.

65 Secondo il governo italiano, per la prima volta nel suo controricorso il Consiglio ha rivelato il criterio che aveva utilizzato per valutare la futura evoluzione del mercato italiano e per effettuare la previsione del carattere non deficitario dell'Italia.

66 Questo criterio, ai sensi del quale debbono essere considerate deficitarie le zone nelle quali la previsione del consumo è superiore a quella della produzione rientrante sotto le quote A e B (in prosieguo: il «metodo comunitario»), non sarebbe previsto dai regolamenti comunitari. Secondo il governo italiano la valutazione della situazione deve basarsi sui quantitativi di zucchero importati allo stato grezzo, dedotte le esportazioni, metodo al quale attribuisce la denominazione di «metodo italiano». A mo' di giustificazione, il detto governo si dilunga nell'esaminare la regolamentazione in materia di zucchero precedente al regolamento di base n. 1785/81 e ne deduce, per quanto riguarda il regime attuale risultante da quest'ultimo regolamento, che questo non comporta l'indicazione di un diverso criterio.

67 I dati comunicati dagli Stati membri ai sensi del regolamento n. 779/96 dovrebbero essere utilizzati al fine di consentire una migliore gestione del mercato dello zucchero all'interno dell'Unione europea, ma mai sarebbero stati destinati ad accertare la situazione deficitaria o no di uno Stato membro.

68 Il governo italiano analizza la situazione delle ultime campagne saccarifere contemporaneamente secondo il metodo italiano e secondo il metodo comunitario. L'applicazione del metodo italiano porterebbe effettivamente alla constatazione di una situazione deficitaria, quale è stata riconosciuta dai vari regolamenti di campagna, mentre dal metodo comunitario sarebbe risultata, quanto meno per talune campagne, una situazione eccedentaria, a differenza dei regolamenti di campagna effettivamente adottati.

69 Sulla base di quanto sopra il governo italiano conclude che il Consiglio ha applicato in maniera illegittima ed arbitraria il criterio del rapporto tra il consumo e la produzione per la campagna 1998/1999 e che il criterio suggerito da tale governo avrebbe indotto il Consiglio a constatare una situazione deficitaria e a fissare anche per l'Italia un prezzo d'intervento derivato dello zucchero bianco per la detta campagna.

70 La Commissione e il Consiglio sottolineano che i regolamenti di campagna sono elaborati sulla base delle previsioni aventi ad oggetto una realtà futura e, in una qualche misura, incerta. Se dalle norme di regolamento in materia di zucchero non viene previsto alcun criterio, il metodo di previsione applicato per la campagna 1998/1999 verrebbe ad essere quello utilizzato dalla Commissione e dal Consiglio per le campagne precedenti. Esso sarebbe ben noto al governo italiano, il quale è stato strettamente associato all'elaborazione delle previsioni.

Giudizio della Corte

71 In limine, si deve constatare che, nell'ipotesi di un cambiamento di metodo per valutare la produzione e il consumo futuri, nei regolamenti nn. 1360/98 e 1361/98 non sarebbe contenuta una motivazione sufficiente, chiara e non equivoca che consenta alle autorità italiane e agli operatori economici italiani di conoscere le giustificazioni per cui l'Italia è stata classificata tra gli Stati membri non deficitari e al giudice comunitario di esercitare il suo controllo.

72 Tuttavia il governo italiano non ha sufficientemente dimostrato l'esistenza di un siffatto cambiamento di metodo.

73 Non è contestato che, per la campagna 1998/1999, il metodo utilizzato dalla Commissione e dal Consiglio per valutare la futura situazione dell'Italia è consistito nel confrontare la produzione disponibile costituita dai quantitativi prevedibili di zucchero A e di zucchero B, eventualmente aumentati dal riporto dello zucchero C, con il consumo prevedibile. Così, per dimostrare che per la campagna 1998/1999 era intervenuto un cambiamento di metodo, il governo italiano avrebbe dovuto dimostrare che la Commissione e il Consiglio avevano utilizzato un altro metodo per le campagne precedenti.

74 La prova di questo altro metodo risulta, secondo le affermazioni del governo italiano, sia dal regime in vigore prima dell'istituzione del regolamento n. 1785/81, sia dai regolamenti di campagna adottati prima di quest'ultimo regolamento. Il detto metodo sarebbe basato sul criterio del quantitativo di zucchero importato allo stato grezzo, dedotte le esportazioni.

75 Orbene, da un lato, la fissazione del prezzo d'intervento derivato non era disciplinata, prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 1785/81, da regole identiche a quelle applicabili successivamente e, in particolare, in occasione della campagna 1998/1999.

76 Dall'altro, con riferimento alle due campagne che hanno preceduto quella del 1998/1999, alla luce della sentenza 6 luglio 2000, per quanto riguarda la campagna 1996/1997, e della sentenza 12 marzo 2002, causa C-160/98, Eridania (Racc. pag. I-2533), per quanto riguarda la campagna 1997/1998, risulta che la Commissione e il Consiglio hanno utilizzato il medesimo metodo di valutazione applicato per la campagna di cui trattasi nella specie, mettendo tra loro in rapporto il prodotto e il consumo stimato per la campagna a venire. Infatti, secondo il punto 46 della sentenza 6 luglio 2000 e il paragrafo 14 delle conclusioni dell'avvocato generale Mischo nella causa C-160/98, si ha deficit, ai sensi del regolamento n. 1785/81, quando il totale della produzione disponibile è inferiore al consumo. Ed è su questa base che la Commissione e il Consiglio hanno valutato la situazione prevedibile in Italia per ciascuna delle campagne 1996/1997 e 1997/1998 e che la Corte e l'avvocato generale Mischo hanno esaminato la regolarità di tali valutazioni.

77 Il governo italiano del resto non ha formulato all'epoca alcuna protesta né espresso riserve circa il metodo utilizzato, che gli era ben noto in ragione della sua stretta collaborazione con la Commissione nell'ambito dell'OCM dello zucchero.

78 Di conseguenza, il motivo che deduce il difetto di motivazione circa l'asserito cambiamento di metodo di valutazione non può essere accolto.

Sul motivo che deduce la violazione del principio di parità di trattamento

Argomenti delle parti

79 Il governo italiano denuncia la violazione del principio di parità di trattamento nei suoi confronti in quanto sono stati accolti criteri differenti e contraddittori — che del resto, nella totale mancanza di motivazione, non può che tentare di indovinare — al fine di dimostrare, da un lato, il carattere deficitario del Regno Unito, dell'Irlanda, del Portogallo, della Finlandia e della Spagna, e, dall'altro, il carattere non deficitario dell'Italia.

80 Al fine di dimostrare che la situazione dell'Italia era la stessa di quella degli altri Stati membri classificati deficitari, il governo italiano prende ad esempio la situazione dell'Irlanda. Secondo tale governo, dalla tabella C, intitolata «Settore saccarifero, confronto tra la produzione fisico/giuridica e il consumo» e allegata alla replica, risulta che, benché per le campagne 1992/1993 - 1997/1998, il

rapporto tra la produzione e il consumo fosse stato positivo in Irlanda e, pertanto, tale Stato membro fosse apparso eccedentario, il detto Stato è stato tuttavia classificato tra gli Stati membri deficitari e ha ottenuto un prezzo d'intervento derivato per lo zucchero bianco.

81 Il governo italiano sostiene pertanto che, malgrado la prevedibilità della situazione non deficitaria dell'Irlanda per la campagna 1998/1999, tale Stato membro ha ciononostante beneficiato di un prezzo d'intervento derivato per tale campagna, a differenza di quanto è stato deciso per l'Italia.

82 Per quanto riguarda la tabella C presentata dal governo italiano, il Consiglio denuncia un'imprecisione circa la fonte dei dati e il momento al quale le cifre si riferiscono. Si domanda, in particolare, se tali dati siano definitivi e ottenuti dopo la conclusione della campagna di commercializzazione o se siano provvisori.

83 Per quanto riguarda la valutazione della situazione di ciascuno Stato membro al fine di determinare se sia deficitaria o eccedentaria, il Consiglio rinvia, in particolare, alla differenza che esiste tra constatazioni e previsioni. Nella specie, procederebbe soltanto a previsioni. Pertanto, il fatto che una zona di produzione si riveli infine eccedentaria, a conclusione della campagna di commercializzazione, mentre era stato ritenuto che essa sarebbe stata deficitaria, non renderebbe invalidi i corrispondenti regolamenti di campagna che hanno fissato i prezzi, poiché sarebbero totalmente giustificati dalle circostanze esistenti all'epoca in cui il Consiglio ha dovuto fare la previsione.

84 Il Consiglio è inoltre del parere che, quand'anche il governo italiano tenti di dimostrare che il Consiglio ha erroneamente interpretato i dati relativi all'Irlanda, ciò è comunque ininfluente sulla valutazione dei dati relativi all'Italia.

85 La Commissione fa propria l'argomentazione del Consiglio. Ritiene che il governo italiano non abbia prodotto alcun elemento a sostegno delle sue affermazioni, non avendo dimostrato che l'Italia ha conosciuto una situazione deficitaria nel corso della campagna 1998/1999 e che è stata pertanto vittima di una discriminazione rispetto alle altre zone deficitarie.

86 Per quanto riguarda l'asserita disparità di trattamento con l'Irlanda, la Commissione sottolinea che l'argomento avanzato dall'Italia potrebbe al massimo rimettere in discussione la fissazione dei prezzi per l'Irlanda, ma non certamente la fissazione dei prezzi per l'Italia, che è stata effettuata regolarmente. Inoltre, sottolinea che la fissazione dei prezzi d'intervento derivati per l'Irlanda è del tutto giustificata, considerata la struttura del mercato delle barbabietole da zucchero in Irlanda e nel Regno Unito, nonché la posizione geografica di questi due Stati membri che, dalla loro adesione, sono sempre stati considerati come una sola e stessa zona di produzione.

Giudizio della Corte

87 Quand'anche fosse sussistito un trattamento ineguale, come asserito dal governo italiano, il ricorso non potrebbe essere accolto.

88 Come risulta dal punto 76 della presente sentenza, si ha deficit ai sensi del regolamento n. 1785/81 allorché il totale della produzione disponibile è inferiore al consumo.

89 In applicazione di questo criterio, che è il criterio pertinente, il Consiglio ha valutato la situazione dell'Italia nel corso della campagna 1998/1999 e ha concluso che essa non sarebbe deficitaria.

90 L'asserita applicazione di altri criteri agli Stati membri qualificati deficitari nella medesima campagna, quand'anche fosse dimostrata, non può mettere in discussione i regolamenti nn. 1360/98 e 1361/98 nei confronti dell'Italia. Infatti, tale Stato membro non può chiedere l'applicazione di un metodo diverso da quello pertinente.

91 Per quanto riguarda più specificamente la situazione dell'Irlanda, quand'anche si supponesse che la fissazione di un prezzo d'intervento derivato per questo Stato membro fosse il risultato di un errore di valutazione, una siffatta errata valutazione inciderebbe sui regolamenti nn. 1360/98 e 1361/98 solo nel caso in cui riguardano l'Irlanda. Allo stesso modo questo argomento non può rendere invalidi i detti regolamenti nella misura in cui riguardano l'Italia.

92 Di conseguenza, il motivo che deduce la violazione del principio di parità non può essere accolto.

93 Si deve dunque respingere il ricorso della Repubblica italiana.

Sulle spese

94 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il Consiglio ha chiesto la condanna della Repubblica italiana che, risultata soccombente, va condannata alle spese. In applicazione del n. 4, primo comma, dello stesso articolo, la Commissione, intervenuta nella causa, sosterrà le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

3) **La Commissione delle Comunità europee sosterrà le proprie spese.**

Macken Colneric Gulmann

Puissochet Cunha Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 marzo 2002.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

F. Macken