**alla stagione in cui è stata effettuata la rilevazione, anche qualora risalgano ad epoca anteriore all'entrata in vigore dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero.**

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 30 gennaio 1974.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

## CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALBERTO TRABUCCHI DEL 17 GENNAIO 1974

*Signor Presidente,*
*Signori Giudici,*

1. Le domande d'interpretazione proposte dal Finanzgericht di Amburgo a norma dell'articolo 177 del trattato CEE riguardano un'ipotesi che non solo non è stata espressamente disciplinata dai testi comunitari in vigore all'epoca a cui si riferisce la causa principale, ma che non trova neppure nelle finalità del sistema una regola precisa che si imponga in maniera evidente.

Tali finalità possono essere decisive per fare escludere taluna delle soluzioni astrattamente ipotizzabili, ma non bastano di per sé sole per individuarne una come l'unica valida.

Una scelta univoca può risultare soltanto se, restando nell'ambito di quelle finalità, si attribuisca primaria importanza anche a considerazioni pratiche. Entra, insomma, necessariamente nella definizione della regola da applicare, una componente che è propria della funzione normativa, e a cui il giudice di regola evita di attribuire un valore decisivo. Ma, come vedremo, questo è uno dei casi in cui, se si vuol impostare un discorso realistico, non è possibile sottrarsi a tale esigenza di funzionalità.

La Commissione doveva d'altronde essersi ben resa conto della serietà della lacuna, se ha ritenuto necessario sancire, mediante regolamento n. 700 del 12 marzo 1973 (GU L 67/12) — posteriore quindi ai fatti in relazione ai quali è stata posta la presente domanda pregiudiziale — una regola che riguarda appunto l'ipotesi in relazione alla quale siamo ora chiamati a interpretare il regolamento n. 1009/67/CEE del Consiglio contenente la disciplina di base dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zuc-

chero, e il regolamento n. 142/69/CEE della Commissione che vi ha dato esecuzione.

2. Al fine di evitare eccedenze di produzione nel settore saccarifero, l'articolo 23 del regolamento n. 1009/67 stabilisce per un periodo transitorio, che scade il 1° luglio 1975, che gli Stati fissino una quota di base per ciascuno zuccherificio oppure per ciascuna impresa che produce zucchero nel loro territorio, conformemente ai criteri che esso indica.

L'articolo 24 prevede inoltre che gli Stati membri fissino una quota massima per ciascuno zuccherificio o per ciascuna impresa per i quali hanno stabilito una quota di base, mediante l'applicazione di un coefficiente a quest'ultima.

La quantità di zucchero prodotta da ciascuna ditta, compresa tra la quota di base e la quota massima, e determinata per ciascuna campagna saccarifera, usufruisce della garanzia comunitaria per lo smercio, ma è sottoposta a un contributo gravante sulla produzione e riscosso dagli Stati, a norma dell'articolo 27 del regolamento in questione. In tal modo i produttori che oltrepassano la quota di base loro assegnata devono contribuire alla garanzia comunitaria alla vendita. La quantità di zucchero prodotta che supera la quota massima dell'impresa non può invece essere smerciata sul mercato interno.

Il riporto delle eccedenze alla campagna saccarifera successiva è strettamente limitato dall'articolo 32 del regolamento citato.

Le modalità di applicazione del sistema delle quote e in particolare della norma di cui all'articolo 27 del regolamento n. 1009/67 sono state stabilite dalla Commissione mediante il citato regolamento n. 142/69. L'articolo 3 di questo regolamento dispone al suo primo paragrafo: «A norma degli articoli 25, 27 e 32 del regolamento n. 1009/67/CEE per produzione di zucchero di un zuccherificio o di una impresa s'intende la quantità di zucchero realmente fabbricata da tale zuccherificio o secondo il caso dallo o dagli zuccherifici di detta impresa».

Le norme enunciate nei paragrafi successivi di questo articolo servono a precisare il modo in cui si devono attribuire alle singole imprese o zuccherifici le quantità di zucchero prodotte, e ciò al fine di evitare che sia frustrata la finalità perseguita mediante il regime delle quote.

3. Il Finanzgericht di Amburgo chiede in primo luogo:

«Se, dovendo applicare l'art. 27, n. 1, del regolamento n. 1009/67 del Consiglio del 18 dicembre 1967 (GU 1967, n. 308/1) e l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 142/69 della Commissione del 25 gennaio 1969 (GU n. L 20/1), si debba tener conto delle eccedenze rilevate in occasione di un sopralluogo effettuato dopo l'entrata in vigore della disciplina sui prelievi gravanti sulla produzione anche nel caso in cui le eccedenze risalgano ad una data anteriore al 1° luglio 1968».

L'articolo 2 del menzionato regolamento n. 142/69 affida a ciascuno Stato membro il compito di stabilire annualmente a una data prestabilita la produzione saccarifera definitiva della campagna saccarifera precedente di ciascuno zuccherificio o impresa situati nel suo territorio conseguita alla data del 30 giugno. È su questa base che vengono stabilite le eccedenze su cui si applica il contributo previsto dall'articolo 27 del regolamento n. 1009/67.

Quest'ultimo regolamento, a norma del suo articolo 46, paragrafo 2, è applicabile per la gran parte delle sue disposizioni, ivi compreso l'articolo 27, a decorrere dal 1° luglio 1968.

Il giudice tedesco ci chiede dunque se alle autorità nazionali incaricate di applicare le norme comunitarie citate sia consentito di tener conto, ai fini dell'applicazione dell'articolo 27 e del contributo ivi previsto, delle eccedenze risalenti a una data anteriore al 1° luglio 1968.

In secondo luogo, nel caso di risposta positiva alla prima domanda, lo stesso giudice chiede:

«Se le eccedenze risalenti ad un periodo anteriore al 1° luglio 1968 vanno ascritte alla campagna saccarifera 1968/1969 oppure alla campagna in cui è stato effettuato il sopralluogo».

4. Nel corso della procedura, la Commissione ha osservato che l'attribuzione «a posteriori» di quantità supplementari di zucchero a una campagna di fabbricazione anteriore a quella in corso comporterebbe enormi difficoltà sul piano amministrativo. La produzione totale di zucchero verificatasi nella Comunità nel corso di una campagna determinata è uno degli elementi che servono a calcolare l'importo del contributo alla produzione per questa campagna previsto dal citato articolo 27, come risulta dal suo paragrafo 2 congiuntamente con l'articolo 6 del regolamento n. 142/69. Perciò, qualora la produzione definitiva di una impresa, stabilita per ogni anno alla data prescritta dall'articolo 2, secondo paragrafo, del regolamento n. 142/69, fosse poi, sia pur lievemente, rettificata, ne risulterebbe la necessità di ripercuotere questa modifica sulla determinazione della produzione totale della Comunità e quindi sull'importo del contributo gravante sulle imprese produttrici di zucchero in tutta la Comunità. Le perdite di tempo, le complicazioni amministrative e le spese che il rifacimento di tutti questi calcoli comporterebbe sarebbero assolutamente sproporzionate rispetto all'importanza della rettifica.

La Commissione segnala anche altre difficoltà che potrebbero risultare da una modifica delle quantità di produzione attribuite a una determinata campagna, particolarmente in relazione all'applicazione dell'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento n. 1009/67, e all'esigenza di preservare l'uniformità d'applicazione del regime del contributo, la quale rischierebbe di esser compromessa in assenza di criteri uniformi per fissare la data di fabbricazione.

Anteriormente al 1° luglio 1968, il mercato dello zucchero era regolato in via transitoria dal regolamento n. 44/67 del Consiglio del 21 febbraio 1967 (GU n. 40 del 3 marzo 1967, p. 597). L'articolo 7 di esso fissava per ciascuno Stato membro la quantità di produzione ammessa per la campagna 1967/1968. La quantità eccedente non poteva essere smerciata nella Comunità durante quella campagna. Per quanto riguarda lo zucchero esistente all'inizio della campagna 1967/1968, l'articolo 8, paragrafo 2, fissava la quantità massima degli stocks che poteva essere riportata a questa campagna saccarifera. L'articolo 8, paragrafo 1, fissava le quantità massime da riportare per ogni Stato membro alla campagna 1968/1969. Siccome poi, in seguito a calcoli ulteriori, la quantità degli stocks effettivi al 1° luglio 1967 è risultata per la Germania inferiore alla quantità ammessa, mediante regolamento n. 1029/67/CEE della Commissione del 21 dicembre 1967 (GU n. 313 del 22 dicembre 1967), è stata aumentata corrispondentemente la quantità della produzione ammessa per la campagna 1967/1968. È questa la produzione «adattata» a cui si riferisce l'articolo 33 del regolamento n. 1009/67. In base a quest'ultima disposizione, la produzione che supera questa quantità adattata, nella misura in cui non sia stata esportata verso paesi terzi senza restituzioni, è ripartita dagli Stati membri tra gli zuccherifici o le imprese quale quantità da riportare. Tale quantità, ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo 33, è considerata come produzione compresa nella quota di base della campagna saccarifera 1968/1969.

5. Tenuto conto di questi adattamenti, la Commissione, con regolamento n. 1789 dell'8 novembre 1968 (GU n. L 273), ha fissato la somma delle quantità da riportare alla campagna saccarifera 1968/1969. Questo regolamento serve quindi a stabilire un elemento che doveva poi entrare nel calcolo del contributo gravante sulla produzione per la campagna 1968/1969. Come rileva la Commissione, se si fossero constatate subito, durante le campagne precedenti, delle quantità addizionali di zucchero prodotto in Germania, l'eccedenza constatata per questo paese sarebbe stata più eleva-

ta, con la conseguenza che le quantità supplementari prodotte nella campagna 1966/1967 avrebbero avuto una incidenza sul livello dell'aggiustamento delle quantità prodotte nella campagna 1967/1968, mentre le quantità supplementari prodotte nella campagna 1967/1968 avrebbero avuto una incidenza diretta sulla quantità eccedentaria ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento n. 1009/67.

In particolare, l'adattamento, a norma dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 44/67, della quota di base assegnata alla Germania avrebbe condotto a un risultato diverso, facendo diminuire, in caso di constatata esistenza di stocks addizionali, l'ampliamento che era stato ammesso per la quota base fissata dall'articolo 7 dello stesso regolamento in ragione del fatto che il livello degli stocks esistenti al 1° luglio 1967 era risultato inferiore alla quota di riporto fissata dall'articolo 8, paragrafo 1.

La quota di base addattata, definita per la Germania conformemente all'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 44/67, è stata ripartita fra i produttori nazionali in base alle norme interne, che all'epoca erano ancora in vigore, concernenti l'organizzazione del mercato dello zucchero. La quantità da riportare sulla campagna 1968/1969 era data, per ogni produttore, dalla differenza fra la sua produzione e la quota di base assegnatagli per la campagna 1967/1968.

6. Perciò, riguardo alla singola impresa, la mancata constatazione di una parte della sua produzione aveva un'incidenza diretta sulla quota individuale da riportare, con possibile riflesso sul livello del contributo da applicare sulla produzione eccedentaria in seguito all'entrata in vigore del regolamento n. 1009/67.

È vero che, se da una considerazione generale dell'incidenza sulla quota nazionale che avrebbero dovuto avere le quantità prodotte e non constatate, e della possibile incidenza sul contributo applicabile alla produzione delle imprese, si passasse a considerare a ritroso la situazione concreta della particolare impresa presso cui sono state tardivamente verificate delle eccedenze, potrebbe anche darsi che, se le quantità di cui trattasi fossero state constatate l'anno stesso della loro fabbricazione, esse non avrebbero dato causa né direttamente né indirettamente a imposizioni di contributo, mentre la presa in considerazione delle stesse quantità per la campagna di produzione nella quale esse sono state constatate potrebbe risolversi in un aumento dell'onere che l'impresa deve sopportare a titolo di contributo sulla produzione a norma dell'articolo 27. Ma, a parte la considerazione che potrebbe anche verificarsi il caso inverso, vi sono ragioni attinenti a difficoltà pratiche di carattere amministrativo che, come si è visto, assumono qui importanza tale da riflettersi sulla funzionalità del sistema e sulla conformità della sua applicazione a principi ed esigenze generali, che impongono una soluzione del problema conforme all'interesse generale, anche quando ciò deluda le aspettative e sia contrario all'interesse particolare di singole imprese.

Si deve subito precisare che non è qui in questione la buona fede delle imprese presso cui, in seguito a inventario *in loco*, siano rilevate eccedenze superiori alle precedenti risultanze contabili.

La possibilità che si verifichino delle differenze fra gli stocks accertati sulla base di calcoli fondati sulle annotazioni nel registro fiscale dello zucchero, che ogni produttore deve tenere secondo la legislazione fiscale tedesca, e gli stocks effettivi verificati mediante un inventario in natura dipende, come ha spiegato l'agente del governo tedesco, dal sistema particolare praticato in Germania e basato appunto sulla tenuta del registro fiscale dello zucchero e anche su un sistema di presunzioni. Ciò spiega perché si siano potute accertare delle divergenze rispetto alle stime in seguito a inventario delle giacenze che, nella prassi generale e per ragioni pratiche, viene effettuato solo di tanto in tanto, con intervalli di alcuni anni, senza che le divergenze fra le quantità stimate e quelle poi verificate impli-

chino una mancanza di correttezza o di diligenza dell'impresa produttrice.

7. Si è visto dunque che l'accertamento delle quantità prodotte in ogni Stato membro anteriormente all'entrata in vigore del regolamento n. 1009/67 si è poi riflesso, nella determinazione della produzione della campagna saccarifera 1968/1969, conformemente all'articolo 33 di questo regolamento, e, quindi, nell' applicazione del contributo di cui all'articolo 27. Le quantità prodotte e non accertate all'epoca hanno invero avuto per effetto che l'eccedenza di cui si è tenuto conto ai sensi del citato articolo 33 è stata inferiore a quella effettiva. Siccome le quote fissate in via transitoria su base nazionale hanno costituito una semplice anticipazione della più precisa disciplina stabilita dal regolamento n. 1009/67, e tendevano già pur esse a evitare eccedenze limitando la produzione interna comunitaria, corrisponde chiaramente all' interesse generale della Comunità che nessuna quota della produzione, anche se risalente al periodo anteriore all'entrata in vigore del regime attuale, sfugga all'applicazione dei criteri di calcolo e di riporto delle eccedenze, giacché altrimenti si rischierebbe di eludere l'applicazione del contributo sulla produzione eccedentaria di ciascuna impresa stabilito dall'articolo 27.

L'amministrazione nazionale conventuta davanti al giudice tedesco ha osservato che le quantità prodotte nel corso di una campagna saccarifera sono determinate esclusivamente sulla base delle iscrizioni nel registro fiscale dello zucchero, mentre non ha alcuna importanza ai fini fiscali sapere in quale momento la maggior produzione, non risultata precedentemente, sia stata effettivamente attuata.

Qui non si tratta però di far dipendere l'assegnazione all'una o all'altra campagna produttiva delle quantità supplementari rilevate dalle caratteristiche del sistema nazionale relativo agli accertamenti fiscali; si tratta invece di determinare un criterio unico, valido per tutta la Comunità.

Oggi un criterio siffato è espressamente previsto dai testi in vigore. Infatti, con il regolamento n. 700 del 12 marzo 1973 che abbiamo menzionato all'inizio, la Commissione ha disposto (articolo 2, paragrafo 3) che «qualora dopo aver stabilito la produzione definitiva di cui al paragrafo 2, si accertino in seguito delle divergenze, queste ultime sono prese in considerazione per stabilire la produzione definitiva per la campagna saccarifera durante la quale viene accertata la divergenza». Nel periodo precedente tale regolamento, in assenza di una espressa previsione normativa al riguardo, sarà lecito fare ugualmente ricorso a un criterio del genere?

8. Non riteniamo che potrebbe essere utilmente invocato a questo riguardo l'argomento, prospettato dalla Commissione, delle difficoltà per la salvaguardia del principio dell'uniformità d'applicazione del diritto comunitario che, in assenza di criteri uniformi per fissare la data di fabbricazione, potrebbero derivare da modifiche «a posteriori» delle quatità già attribuite a una determinata campagna di produzione.

Questo argomento pare qui poco convincente, dal momento che il primo ostacolo per la detta uniformità potrebbe derivare dall'assenza di criteri uniformi per l'accertamento della produzione corrente di zucchero; per cui delle modifiche «a posteriori» potrebbero anche essere considerate come un correttivo alla mancanza di uniformità nell'applicazione del diritto comunitario risultante dai diversi sistemi di accertamento usati nei singoli Stati.

Tenuto conto dello scopo della normativa comunitaria, volto a scoraggiare produzioni eccedentarie in seno alla Comunità, è certamente conforme a tale finalità di prendere in considerazione nella quota di ciascuna impresa la quantità di zucchero di cui questa effettivamente disponga nel corso della campagna saccarifera considerata, anche se una frazione di questa quantità sia stata prodotta precedentemente nel corso di una anteriore

campagna saccarifera nella misura in cui tale quantità non fosse stata già presa in considerazione.

Non sarebbe ammissibile considerare come inesistenti quelle quantità che non furono al momento opportuno prese in considerazione per determinare l'eccedenza nazionale rispetto a una quantità fissata dalla Comunità; e siccome, per le ragioni già enunciate, non sarebbe praticamente possibile di tenerne conto «a posteriori» per rifare tutti i calcoli per tutte le annate precedenti, corrisponde alla detta finalità limitativa della disciplina comunitaria di tenerne conto per la campagna in corso al momento dell'accertamento.

9. Ma, per ammettere anche per il passato il criterio stabilito dal regolamento n. 700 del 1973, pur nell'assenza di una sua espressa previsione nei testi allora vigenti, non basta ancora riconoscere l'utilità, la praticabilità e la conformità con le finalità generali dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero; occorre anche accertare se non vi si oppongono particolari disposizioni dei regolamenti comunitari.

Si osserva a questo riguardo che l'articolo 32, che prevede la possibilità del riporto delle eccedenze alla campagna successiva, limita strettamente tale possibilità perché il riporto è previsto soltanto in relazione all'eccedenza della campagna immediatamente precedente e non alle altre. Il giudice tedesco si domanda se sia possibile tener conto delle quantità provenienti da campagne anteriori a quella immediatamente precedente: prendere in considerazione il supero proveniente dalle campagne 1966/1967, 1967/1968 ai fini della campagna 1970/1971 non significherebbe infatti maggiorare in pratica la quantità che, secondo l'articolo 32, può formare oggetto di riporto? Il giudice tedesco ravvisa un argomento ulteriore a conferma del suo dubbio nella norma transitoria dell'articolo 33 che, per consentire il riporto alla campagna 1968/1969 delle eccedenze della campagna 1967/1968, ha dovuto espressamente stabilire una sorta di *fictio iuris*.

Si deve osservare a questo riguardo che la determinazione del beneficio consistente nel riconoscere la facoltà di un riporto costituisce una limitazione per le imprese e non ha certo la funzione di impedire la presa in considerazione di quantità di campagne anteriori di cui non si fosse accertata l'esistenza durante l'anno della produzione. La presa in considerazione di queste quantità nel quadro di una campagna successiva vale come produzione di quelle campagna. Non vi è dunque alcuna incompatibilità fra il criterio sopra considerato e quelle norme del regolamento di base.

Per quanto riguarda il riferimento dell'articolo 3 alla quantità di zucchero «realmente fabbricata» dall'impresa ai fini dell'applicazione dell'articolo 27 del regolamento n. 1009/67, si può osservare che ciò non implica necessariamente che ci si debba riferire alla quantità di zucchero realmente fabbricata nel corso della campagna considerata; al contrario, l'esigenza espressa in quella disposizione di tener conto delle quantità realmente fabbricate da ciascuna impresa impone di mettere nel conto, seppure in ritardo, anche le quantità da essa fabbricate in altre campagne e che non siano state ancora considerate.

È vero che l'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 142/69 della Commissione dispone che non entrano nel calcolo della quantità di cui al paragrafo 1 (il quale definisce la nozione di produzione di zucchero ai sensi dell'articolo 27) le quantità di zucchero bianco prodotte da zucchero grezzo o da sciroppi che sono stati prodotti anteriormente alla campagna di fabbricazione di tale zucchero bianco; ma, come osserva giustamente il governo tedesco, questa norma ha soltanto la funzione di evitare che si tenga conto, ai fini del calcolo del contributo sulla produzione dello zucchero, delle quantità che erano già state contabilizzate in quanto già prodotte in una precedente campagna. Questa disposizione, tenuto conto della sua funzione, non si oppone quindi a che si tenga conto di quantità che non erano state precedentemente contabilizzate.

Sarebbe d'altronde fonte di una grave stortura nel funzionamento del sistema, e comporterebbe anche degli effetti discriminatori, applicare oggi il criterio stabilito dall'articolo 2, paragrafo 3, dell'attuale regolamento n. 700/73 per le quantità supplementari riferentisi a campagne anteriori che siano constatate a partire dall' entrata in vigore di questo regolamento. Queste possono essere sottoposte a un supplemento di contributo alla produzione in relazione alla situazione della produzione dell'impresa nella campagna saccarifera in corso, e sarebbe ingiusto se non si applicasse la stessa regola anche alle quantità supplementari riferentisi alla stessa epoca che siano state constatate prima del 15 marzo 1973.

Poiché dunque il criterio considerato d'assegnazione temporale di quantità prodotte constatate tardivamente non risulta in contrasto con disposizioni particolari dei regolamenti in vigore all'epoca di cui trattasi, e risponde a finalità generali del sistema, a sue necessità funzionali e all'esigenza di evitare differenze di trattamento obiettivamente non giustificate fra le imprese assoggettate ai meccanismi comuni di mercato, s'impone la conclusione che esso può valere a colmare la lacuna constatata nei testi considerati.

Si propone quindi di rispondere al Finanzgericht di Amburgo:

1. Per l'applicazione dell'articolo 27, paragrafo 1, del regolamento 1009/67 del Consiglio del 18 dicembre 1967 e dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 142/69 della Commissione del 25 gennaio 1969, si deve tener conto delle eccedenze rilevate dopo l'entrata in vigore della disciplina sui prelievi gravanti sulla produzione dello zucchero, anche se le eccedenze risalgano a una data anteriore al 1º luglio 1968.

2. Le eccedenze vanno ascritte alla campagna saccarifera in cui sono state rilevate.