CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE VERICA TRSTENJAK presentate il 21 gennaio 2010[1]

Indice

I — Introduzione ..... I - 4345

II — Contesto normativo ..... I - 4346

A — Regolamento n. 318/2006 ..... I - 4346

B — Regolamento n. 290/2007 ..... I - 4349

III — Fatti, procedimento principale e questioni pregiudiziali ..... I - 4350

IV — Procedimento dinanzi alla Corte ..... I - 4351

V — Argomenti sostanziali delle parti ..... I - 4352

A — Sulla prima questione pregiudiziale ..... I - 4352

B — Sulla seconda questione pregiudiziale ..... I - 4353

VI — Valutazione giuridica ..... I - 4356

A — Osservazioni preliminari ..... I - 4356

B — Sulla prima questione pregiudiziale ..... I - 4357

C — Sulla seconda questione pregiudiziale ..... I - 4362

1. Sulla lamentata violazione del principio di proporzionalità ..... I - 4362

a) Parametri di valutazione ..... I - 4362

b) Verifica della proporzionalità ..... I - 4366

1 — Lingua originale: il tedesco.

2. Sulla lamentata violazione del divieto di discriminazione ..... I - 4317

a) Assenza di un'esplicita precisazione della violazione contestata nella domanda di pronuncia pregiudiziale ..... I - 4371

b) Parametri di valutazione ..... I - 4373

c) Esame della lamentata violazione del divieto di discriminazione ..... I - 4374

VII — Conclusione ..... I - 4377

I — Introduzione

1. Con la presente domanda di pronuncia pregiudiziale la Corte di giustizia affronta due questioni pregiudiziali sollevate dal Verwaltungsgerichtshof (Corte suprema amministrativa) austriaco (in prosieguo: il «giudice del rinvio») concernenti l'interpretazione e, se del caso, la validità dell'art. 16 del regolamento (CE) del Consiglio 20 febbraio 2006, n. 318, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero [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: l'«autorità resistente») inerente alla validità di una decisione ufficiale emessa sul fondamento dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006, che fissa la tassa sulla produzione dello zucchero dovuta dalla ricorrente per la campagna di commercializzazione 2007/2008, in EUR 4 869 748,80 e ingiunge alla ricorrente il pagamento di tale importo.

3. Con la prima questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'ammontare della tassa sulla produzione dello zucchero dovuta da un'impresa produttrice di zucchero ai sensi dell'art. 16 del regolamento 318/2006 debba essere calcolato sulla base dell'intera quota di zucchero attribuita a tale impresa, ovvero se tale calcolo debba basarsi esclusivamente sulla quota realmente a disposizione al netto del quantitativo ritirato dal mercato per effetto di un ritiro oppure sulla quantità di zucchero entro quota realmente prodotta entro i limiti di tale quota. Nel caso in cui l'ammontare della tassa sulla produzione dello zucchero fosse fissato sulla base dell'intera quota attribuita, con la seconda questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede essenzialmente anche se l'art. 16 del regolamento n. 318/2006 — in combinato disposto con l'art. 19 del regolamento n. 318/2006 e l'art. 1 del regolamento (CE) della Commissione 16 marzo 2007,

2 — GU L 58, pag. 1.

n. 290, che fissa, per la campagna di commercializzazione 2007/2008, la percentuale di cui all'articolo 19 del regolamento n. 318/2006 del Consiglio [3] — sia in tal caso compatibile con il diritto comunitario primario, in particolare con il principio di proporzionalità e il divieto di discriminazione.

II — Contesto normativo

A — *Regolamento n. 318/2006*

4. Nel quadro della riforma dell'Organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore dello zucchero il Consiglio ha emanato, il 20 febbraio 2006, il regolamento n. 318/2006.

5. Il diciannovesimo «considerando» di tale regolamento enuncia che è opportuno istituire una tassa sulla produzione che contribuirà al finanziamento delle spese inerenti all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero.

6. Secondo il ventiduesimo «considerando» di tale regolamento, è opportuno istituire «nuovi strumenti di mercato affidandone la gestione alla Commissione». In tale contesto, «per mantenere l'equilibrio strutturale dei mercati dello zucchero ad un livello di prezzo vicino al prezzo di riferimento, è opportuno autorizzare la Commissione a procedere al ritiro di zucchero dal mercato per il periodo necessario al ripristino dell'equilibrio del mercato».

7. Il quarantesimo «considerando» di tale regolamento enuncia che «è opportuno autorizzare la Commissione ad adottare le misure necessarie per risolvere problemi pratici specifici in caso di emergenza».

8. L'art. 1, n. 2, del regolamento 318/2006 così recita:

«La campagna di commercializzazione dei prodotti di cui al paragrafo 1 inizia il 10 ottobre e termina il 30 settembre dell'anno successivo.

(…).»

9. Ai sensi dell'art. 2, n. 5, del regolamento n. 318/2006, con le espressioni «zucchero di quota», «isoglucosio di quota» e «sciroppo di inulina di quota» deve intendersi: «la quantità di zucchero, di isoglucosio o di sciroppo

3 — GU L 78, pag. 20.

di inulina prodotta a titolo di una data campagna di commercializzazione entro i limiti della quota dell'impresa».

10. L'art. 16 del regolamento n. 318/2006 disciplina la determinazione e la riscossione della tassa sulla produzione. Questa disposizione prevede in dettaglio quanto segue:

«Tassa sulla produzione

1. A partire dalla campagna di commercializzazione 2007/2008 è riscossa una tassa sulla produzione delle quote di zucchero, di isoglucosio e di sciroppo di inulina detenute dalle imprese che producono tali prodotti.

2. La tassa sulla produzione è fissata a 12 EUR per tonnellata di zucchero di quota e sciroppo di inulina di quota. Per l'isoglucosio, la tassa sulla produzione è pari al 50% della tassa applicabile allo zucchero.

3. Lo Stato membro addebita l'intero importo della tassa sulla produzione, versato in virtù del paragrafo 1, alle imprese stabilite sul suo territorio in proporzione alla quota da esse detenuta nel corso della rispettiva campagna di commercializzazione.

Le imprese effettuano i pagamenti entro la fine di febbraio della relativa campagna di commercializzazione.

4. Le imprese comunitarie produttrici di zucchero e di sciroppo di inulina hanno la facoltà di addebitare fino al 50% della tassa sulla produzione ai produttori di barbabietole da zucchero o di canne da zucchero o ai fornitori di cicoria.»

11. Il ritiro dello zucchero dal mercato è disciplinato dall'art. 19 del regolamento n. 318/2006, che prevede quanto segue:

«Ritiro di zucchero dal mercato

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, di isoglucosio

di quota e di sciroppo di inulina di quota fino all'inizio della campagna di commercializzazione successiva.

In tal caso nella stessa campagna di commercializzazione il fabbisogno tradizionale di approvvigionamento di zucchero greggio di importazione destinato alla raffinazione, di cui all'articolo 29, paragrafo 1, del presente regolamento, è ridotto della stessa percentuale.

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, dell'isoglucosio o dello sciroppo di inulina ritirati come:

— zucchero eccedente, isoglucosio eccedente o sciroppo di inulina eccedente, atto a diventare zucchero industriale, isoglucosio industriale o sciroppo di inulina 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.

4. Se l'approvvigionamento di zucchero nella Comunità è inadeguato, secondo la procedura di cui all'articolo 39, paragrafo 2 si può decidere che un certo quantitativo di zucchero, di isoglucosio e di sciroppo di inulina ritirati dal mercato possa essere venduto sul mercato comunitario prima della fine del periodo di ritiro.»

B — *Regolamento n. 290/2007*

12. Ai fini di fissare la percentuale di ritiro dello zucchero per la campagna di commercializzazione 2007/2008, la Commissione ha emanato il regolamento 16 marzo 2007, n. 290.

13. L'art. 1 del regolamento n. 290/2007 stabilisce quanto segue:

«1. Per la campagna di commercializzazione 2007/2008, la percentuale di cui all'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 318/2006 è fissata al 13,5%.

2. In deroga al paragrafo 1:

a) la percentuale di cui al suddetto paragrafo non si applica alle imprese la cui produzione è inferiore all'86,5% della propria quota per la campagna di commercializzazione 2007/2008;

b) per le imprese che, per la campagna di commercializzazione 2007/2008, producono un quantitativo pari o superiore all'86,5% della propria quota, i quantitativi prodotti oltre la soglia dell'86,5% sono ritirati;

c) La percentuale di cui al paragrafo 1 non si applica ai quantitativi prodotti negli Stati membri la cui quota nazionale di zucchero è stata liberata in misura pari almeno al 50% a partire dal 1° luglio 2006, a seguito di una rinuncia alle quote ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 320/2006.

Per gli Stati membri la cui quota nazionale è stata liberata in misura inferiore al 50% a partire dal 1° luglio 2006, a seguito di una rinuncia alle quote ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 320/2006, la percentuale di ritiro di cui al paragrafo 1 è ridotta proporzionalmente alle quote liberate.

La percentuale applicabile in virtù della presente lettera è fissata nell'allegato.

(…)

4. I quantitativi ritirati conformemente al paragrafo 2, lettera b), e al paragrafo 3 sono considerati eccedenze di zucchero o

isoglucosio della campagna 2007/2008, convertibili in zucchero o isoglucosio industriali.

5. L'obbligo, di cui all'articolo 6, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 318/2006, di pagare almeno il prezzo minimo si applica unicamente ai quantitativi di barbabietole prodotti entro quota previa applicazione dei paragrafi 1 e 2.»

III — Fatti, procedimento principale e questioni pregiudiziali

14. Con decisioni dell'autorità resistente rispettivamente del 26 giugno 2006, riguardante l'attribuzione della quota per la produzione di zucchero nelle campagne di commercializzazione dalla 2006/2007 alla 2014/2015 compresa, e del 18 dicembre 2006, relativa all'attribuzione della quota supplementare di zucchero, alla ricorrente è stata concessa una quota di zucchero complessiva di 405 812,4 tonnellate. Con decisione del 5 aprile 2007, l'autorità resistente ha fissato, ai sensi dell'art. 1, nn. 1 e 2, lett. b), del regolamento n. 290/2007, la soglia di produzione di zucchero entro quota per la campagna di commercializzazione 2007/2008 della ricorrente all'86,5% della quota di zucchero e, pertanto, in 351 027,73 tonnellate.

15. Con decisione del 28 gennaio 2008 del presidente del settore di attività I dell'Agrarmarkt Austria (una persona giuridica di diritto pubblico, istituita dall'autorità resistente quale ente liquidatore; in prosieguo: l'«AMA») è stata fissata la tassa sulla produzione dello zucchero a carico della ricorrente per la campagna di commercializzazione 2007/2008 in EUR 4 869 748,80 ed è stato ingiunto alla ricorrente il versamento di tale importo all'AMA, al più tardi entro il 29 febbraio 2008. Nella motivazione l'AMA faceva riferimento alla quota di zucchero attribuita di complessive 405 812,4 tonnellate e su tale base, richiamando l'art. 16 del regolamento n. 318/2006, calcolava la tassa sulla produzione.

16. La ricorrente ha proposto ricorso avverso tale decisione. Con decisione del 25 marzo 2008, sulla cui legittimità il giudice del rinvio è chiamato a pronunciarsi nel procedimento principale, l'autorità resistente respingeva il ricorso in quanto infondato.

17. Dall'ordinanza di rinvio si evince che, nel procedimento dinanzi al giudice amministrativo, risulta controversa la questione se la tassa sulla produzione dello zucchero, ex art. 16 del regolamento n. 318/2006, debba essere calcolata sulla base della quota essenzialmente di competenza, pari a 405 812,4 tonnellate, ovvero se tale quota debba essere ridotta in rapporto alla soglia di produzione stabilita e al conseguente ritiro dello zucchero dal mercato.

18. Considerate le tesi divergenti delle parti nella causa principale, al giudice del rinvio non sembra manifesta la corretta applicazione del diritto comunitario. Tali difficoltà interpretative riguardano principalmente la soluzione della questione sui criteri da utilizzare per calcolare la tassa sulla produzione di cui all'art. 16 del regolamento n. 318/2006. Secondo il giudice del rinvio è, peraltro, dubbio se un calcolo della tassa sulla produzione basato sulla quota di zucchero inizialmente attribuita sia compatibile con i principi generali del diritto primario.

19. Conseguentemente, il Verwaltungsgerichtshof ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) se l'art. 16 del regolamento (CE) del Consiglio 20 febbraio 2006, n. 318, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, vada interpretato nel senso che anche una quota di zucchero, inutilizzabile a causa del ritiro preventivo dal mercato ai sensi dell'art. 1 del regolamento (CE) della Commissione 16 marzo 2007, n. 290, che fissa, per la campagna di commercializzazione 2007/2008, la percentuale di cui all'art. 19 del regolamento n. 318/2006, debba includersi nel calcolo della tassa sulla produzione;

2) in caso di risposta affermativa alla questione sub 1):

se l'art. 16 del regolamento 20 febbraio 2006, n. 318, sia compatibile con il diritto primario, in particolare con il principio di proporzionalità e il divieto di discriminazione che discende dall'art. 34 CE.»

IV — Procedimento dinanzi alla Corte

20. L'ordinanza di rinvio, datata 4 luglio 2008, è pervenuta nella cancelleria della Corte l'11 agosto 2008. Hanno presentato osservazioni nella fase scritta il Consiglio, i governi spagnolo, lituano e polacco, la ricorrente nel procedimento principale, nonché la Commissione. Sono comparsi all'udienza del 19 novembre 2009 i rappresentanti della ricorrente nel procedimento principale, nonché i rappresentanti del Consiglio e della Commissione.

V — Argomenti sostanziali delle parti

A — *Sulla prima questione pregiudiziale*

21. Il Consiglio, la Commissione e la Repubblica di Polonia ritengono che la tassa sulla produzione dello zucchero ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 debba essere calcolata sulla base dell'intera quota di zucchero assegnata ad un'impresa.

22. Secondo il Consiglio e la Commissione, quanto affermato conseguirebbe direttamente dall'esplicito disposto dell'art. 16, nn. 1 e 3, del regolamento n. 318/2006, secondo il quale la tassa sulla produzione è da riscuotersi sulla quota di zucchero «detenuta» dalle imprese che producono lo zucchero. L'unico motivo di confusione sarebbe l'imprecisione nella formulazione di cui al n. 2 di tale disposizione, che fissa la tassa sulla produzione a EUR 12 per tonnellata di «zucchero di quota». Dal contesto sistematico e dalla ratio dell'art. 16 emerge tuttavia che la scelta lessicale di cui al n. 2 costituisce un errore redazionale.

23. L'errore redazionale di cui all'art. 16, n. 2, del regolamento n. 318/2006 sarebbe correlato alla fuorviante denominazione della tassa dovuta come «tassa sulla produzione». Tale denominazione è stata ripresa dal regolamento (CE) del Consiglio 19 giugno 2001, n. 1260, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero [4], sebbene la nuova tassa sia sostanzialmente diversa dalla precedente «tassa sulla produzione». Il termine «tassa sulla quota» sarebbe stato più appropriato. La qualificazione come «tassa sulla quota» sarebbe suffragata dal fatto che, ai sensi dell'art. 16, n. 3, punto 2, del regolamento n. 318/2006, le imprese devono versare la tassa, al più tardi, entro la fine di febbraio della relativa campagna di commercializzazione e, pertanto, entro un termine in corrispondenza del quale il volume di produzione dell'impresa nella relativa campagna di commercializzazione non è ancora noto. Infine, il Consiglio e la Commissione rimandano alla ratio della norma, che consiste nel garantire alle Comunità entrate costanti di mezzi propri.

24. Anche la Repubblica di Polonia ritiene che un'interpretazione in senso letterale e teleologico degli artt. 16 e 19 del regolamento n. 318/2006 non può che risolversi nel senso che anche la parte della quota di zucchero che, in conseguenza di un ritiro dal mercato ai sensi dell'art. 19 del regolamento n. 318/2006, non ha potuto essere utilizzata in una campagna di commercializzazione, debba essere inclusa nella base imponibile della tassa di produzione ai sensi dell'art. 16 di tale regolamento.

4 — GU L 178, pag. 1.

25. La ricorrente ritiene, invece, che debba essere fatto riferimento al chiaro contenuto dell'art. 16, n. 2, del regolamento n. 318/2006, che fissa la tassa di produzione a EUR 12 per tonnellata di «zucchero di quota». La denominazione «tassa sulla produzione» indicherebbe, peraltro, che può trattarsi solo di zucchero entro quota realmente prodotto. Il Regno di Spagna perviene ad un'analoga conclusione e ritiene che, ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006, la tassa sulla produzione debba essere calcolata sulla base dei quantitativi di zucchero realmente prodotti.

26. Da un punto di vista sistematico, la ricorrente fa notare, come altresì il Regno di Spagna, che laddove si adottasse una prospettiva diversa, si avrebbe per effetto quello di obbligare un'impresa che non utilizza appieno la quota di zucchero ad essa assegnata ad effettuare il pagamento di una tassa di produzione anche per lo zucchero che, di fatto, non esiste, penalizzando con un'aliquota più alta proprio le imprese che producono meno zucchero. Inoltre, i quantitativi di zucchero entro quota ritirati dal mercato, immagazzinati ai sensi dell'art. 19, n. 3, del regolamento n. 318/2006 e considerati i primi quantitativi prodotti entro quota della campagna di commercializzazione successiva sarebbero doppiamente soggetti alla tassa sulla produzione.

27. Infine, la Repubblica di Lituania ritiene che l'art. 16 del regolamento n. 318/2006 debba essere interpretato nel senso che con il termine «quota» si intende la quota realmente a disposizione delle imprese nel corso della relativa campagna di commercializzazione. La base di imposizione della tassa di produzione sarebbe, pertanto, la quota di zucchero ridotta della percentuale di ritiro dal mercato.

B — *Sulla seconda questione pregiudiziale*

28. La ricorrente e la Repubblica di Lituania ritengono che un'interpretazione dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 che consideri la quota complessiva di zucchero assegnata come base imponibile della tassa di produzione violerebbe il principio di proporzionalità e il divieto di discriminazione. La Repubblica di Polonia ritiene fondata la violazione del principio di proporzionalità. La Commissione e il Consiglio sostengono invece la tesi secondo cui un'interpretazione dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 che considera la quota complessiva di zucchero attribuita come base imponibile della tassa di produzione sarebbe compatibile con i principi generali di proporzionalità e di non discriminazione.

29. La ricorrente motiva la violazione del principio di proporzionalità nel caso in cui la tassa sulla produzione fosse calcolata sulla base della quota complessiva di zucchero assegnata col fatto che, nello specifico caso della medesima ricorrente, i quantitativi di zucchero di quota prodotti nella campagna di commercializzazione 2007/2008 sono

stati inferiori del 13,5%, ovvero di 54 784,67 tonnellate, rispetto alla quota complessiva di zucchero assegnata e che un calcolo della tassa di produzione fondata su quest'ultima implicherebbe un prelievo di EUR 12 per tonnellata su quantitativi di produzione di fatto inesistenti e pari a 54 784,67 tonnellate di zucchero. Sotto un altro profilo, ne conseguirebbe una tassa pari a EUR 13,87 per tonnellata di zucchero anche ove fosse sfruttata appieno la soglia di produzione di 351 027,73 tonnellate di zucchero di quota. Una simile tassazione sarebbe sproporzionata.

30. Per di più, lo zucchero prodotto da un'impresa oltre la soglia di produzione come zucchero entro quota è considerato eccedenza di zucchero ai sensi dell'art. 1, n. 4, del regolamento n. 290/2007, che può essere trasformata in zucchero industriale o riportata come zucchero di quota nella successiva campagna di commercializzazione. In entrambi i casi la riscossione di una tassa sulla produzione basata sull'eccedenza di zucchero sarebbe sproporzionata. In un caso, perché per lo zucchero industriale potrebbe ottenersi all'incirca solo la metà del prezzo di riferimento dello zucchero entro quota, mentre il valore nominale della tassa sulla produzione, restando invariato a EUR 12 per tonnellata, sarebbe, di fatto, per l'eccedenza di zucchero utilizzata come zucchero industriale pari al doppio di quella prevista per lo zucchero di quota. Laddove l'eccedenza di zucchero fosse, invece, riportata alla produzione della campagna di commercializzazione successiva, si giungerebbe ad una doppia tassazione dell'eccedenza di zucchero, essendo la tassa di produzione riscossa per entrambe le campagne di commercializzazione.

31. Le entrate ottenute con la tassa sulla produzione sarebbero peraltro superiori alle spese inerenti all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero e a motivo di tale circostanza non sarebbe né indispensabile né necessario riscuotere la tassa sulla produzione sulle quote non effettivamente utilizzate.

32. Anche la Repubblica di Polonia e la Repubblica di Lituania ritengono che l'art. 16 del regolamento n. 318/2006 violi il principio di proporzionalità nella misura in cui dispone la riscossione della tassa sulla produzione anche sullo zucchero entro quota oggetto di ritiro dal mercato. In merito, la Polonia e la Lituania affermano, tra l'altro, che lo zucchero entro quota ritirato dal mercato non comporterebbe per la Comunità oneri inerenti all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero. Poiché le finalità perseguite con la tassa sulla produzione consistono, ai sensi del diciannovesimo «considerando» del regolamento n. 318/2006, nel contribuire al finanziamento delle spese inerenti all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, sarebbe sproporzionato applicare la tassa anche alle quote di zucchero a costo zero oggetto di ritiro dal mercato. La

Polonia fa peraltro rilevare le conseguenze finanziarie, da essa ritenute inaccettabili, di un trattamento di tale zucchero come eccedenza di zucchero ovvero del suo riporto come zucchero entro quota nella successiva campagna di commercializzazione. Anche la Lituania afferma che i produttori di zucchero la cui quota è stata ridotta si troverebbero sottoposti ad una pressione finanziaria sproporzionata, non potendo essi realizzare un profitto su una produzione già effettuata. Tali imprese avrebbero poi grandi difficoltà a smerciare i quantitativi di zucchero oltre quota a seguito di una riduzione della stessa quota a causa del ritiro preventivo dal mercato. La Polonia ritiene, infine, che l'art. 16 del regolamento n. 318/2006 sia essenzialmente di natura tecnica e tale da non riconoscere al legislatore comunitario un ampio potere discrezionale in tale ambito.

33. Secondo la ricorrente e la Repubblica di Lituania, ove la tassa sulla produzione fosse calcolata in base alla quota complessiva di zucchero attribuita, la violazione del divieto di discriminazione si fonderebbe sul fatto che, potendo gli Stati membri applicare percentuali di ritiro dal mercato diverse, ai sensi dell'art. 19 del regolamento n. 318/2006 in combinato disposto con l'art. 1, n. 2, lett. c), del regolamento n. 290/2007, la tassazione sulla produzione a carico delle imprese varierebbe in funzione dello Stato membro in cui l'impresa ha sede.

34. Secondo la Commissione e il Consiglio non sussisterebbe alcun dubbio in merito al fatto che un'interpretazione dell'art. 16 del regolamento (CE) n. 318/2006 che prevede che la tassa sulla produzione sia calcolata sulla base della quota complessiva di zucchero assegnata sarebbe compatibile con i principi generali di proporzionalità e di non discriminazione. Sulla base del rilievo che il giudice del rinvio non ha proposto alcun argomento a sostegno del dubbio di compatibilità dell'art. 16 con il principio comunitario del divieto di discriminazione, nelle loro osservazioni scritte la Commissione e il Consiglio si sono limitati ad esaminare la censura riguardante la violazione del principio di proporzionalità.

35. In tale contesto la Commissione e il Consiglio fanno anzi tutto riferimento all'ampio potere discrezionale conferito al legislatore comunitario in materia di politica agricola comune. La legittimità di un provvedimento adottato in tale ambito può, pertanto, essere inficiata solo se tale provvedimento è manifestamente inidoneo in rapporto allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire. In tale contesto è determinante il fatto che la tassa sulla produzione, pur essendo istituita per contribuire al finanziamento delle spese inerenti all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, non è stata tuttavia vincolata ad alcuna spesa in particolare. In altri termini, non si tratta di un'entrata con destinazione specifica, per cui, secondo la Commissione, il fatto che le entrate di una campagna di commercializzazione possano essere superiori alle spese sostenute non avrebbe alcuna

rilevanza ai fini della valutazione della legittimità dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006.

36. Secondo la Commissione e il Consiglio, un calcolo della tassa sulla produzione in funzione della quota complessiva di zucchero assegnata ad un'impresa che produce zucchero sarebbe oggettivamente adeguato e opportuno. Il ritiro dal mercato attuato in una determinata campagna di commercializzazione non condurrebbe, infatti, a una definitiva riduzione della quota di produzione. Inoltre, ogni campagna di commercializzazione dovrebbe essere considerata isolatamente, fatto per cui non vi sarebbe una doppia tassazione dello zucchero entro quota. Anche le conseguenze economiche dell'inclusione dei quantitativi di zucchero oggetto di un ritiro dal mercato nella base imponibile della tassa sulla produzione sarebbero limitate, tanto più che il ritiro dal mercato condurrebbe, appunto, ad un generale aumento del prezzo dello zucchero entro quota. Infine, la Commissione fa notare che l'obiettivo menzionato al diciannovesimo «considerando» del regolamento n. 318/2006, di contribuire al finanziamento delle spese inerenti all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, deve essere interpretato nel senso che le spese preventivate includono tutti gli oneri conseguenti alle diverse misure adottate nel settore dello zucchero, e quindi anche le molteplici misure a sostegno del mercato.

37. In udienza la Commissione ha precisato questa sua posizione, aggiungendo che con la tassa sulla produzione ci si prefigge di contribuire alla copertura delle spese comunitarie nel settore dello zucchero, stimate superiori ai 1 500 milioni di EUR annui e, pertanto, ben più alte delle entrate ottenute con la tassa sulla produzione.

VI — Valutazione giuridica

A — *Osservazioni preliminari*

38. Con il regolamento n. 318/2006, il regolamento (CE) del Consiglio 20 febbraio 2006, n. 319, recante modifica del regolamento (CE) n. 1782/2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori [5], e il 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 funzionamento della politica agricola comune [6], il legislatore comunitario ha avviato una riforma radicale dell'organizzazione europea dei mercati dello zucchero. Con tale nuova disciplina,

5 — GU L 58, pag. 32.
6 — GU L 58, pag. 42.

un sistema pressoché inalterato da quasi 40 anni [7] è stato inserito nella generale riforma della politica agricola comune (PAC) [8].

39. L'obiettivo perseguito con la riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero consisteva nella progressiva soppressione del meccanismo di intervento e del prezzo di intervento dello zucchero. A tale scopo, il prezzo di intervento dello zucchero è stato sostituito da un prezzo di riferimento, che nel periodo compreso tra le campagne di commercializzazione del 2006/2007 e del 2009/2010 subirà una riduzione complessiva del 36% rispetto al prezzo di intervento. In linea di massima, tale prezzo di riferimento dovrebbe essere raggiunto con una riduzione dell'offerta dello zucchero sul mercato europeo, al cui scopo sono stati istituiti, nel quadro di un fondo di ristrutturazione, incentivi finanziari per incoraggiare i produttori di zucchero meno competitivi a ritirarsi dalla produzione. Oltre alle misure strutturali per smantellare le capacità produttive comunitarie non redditizie testé descritte, alla Commissione è stata altresì conferita l'autorità di procedere al ritiro dello zucchero dal mercato ove vi sia un'incombente eccedenza di offerta per mantenere l'equilibrio strutturale dei mercati dello zucchero ad un livello di prezzo vicino al prezzo di riferimento di volta in volta stabilito.

40. Tale riduzione del sostegno al mercato nel settore dello zucchero è stata compensata, almeno parzialmente, con l'aumento del sostegno diretto del reddito degli agricoltori. Ne è conseguito il progressivo passaggio del settore dello zucchero da una politica di sostegno dei prezzi e della produzione ad una politica di sostegno dei redditi degli agricoltori e, pertanto, il disaccoppiamento del sostegno dalla produzione.

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. Il sistema delle quote, creato nel 1967 con l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, ha peraltro consentito 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, vol. I, art. 34, punto 57 (39° integrazione, versione luglio 2009)].

8 — Sul contesto della riforma dell'organizzazione comune del settore dello zucchero, v. Swinbank, A., «EU Sugar Policy: An Extraordinary Story of Continuity, But Then Change», *Journal of World Trade* 2009, pagg. 603-620. Per un'analisi degli orientamenti generali della riforma rispetto all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero vigente prima di tale data, v. Michel, J./Merten-Lentz, K., «La réforme du marché du sucre communautaire», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2005, pagg. 671-676; Barents, R., «De zure smaak van Europese suiker», *NTER* 2005, pagg. 228-235.

B — *Sulla prima questione pregiudiziale*

41. Con la prima questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede, in sostanza, in base a quali criteri debba essere calcolata la tassa sulla produzione ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006.

42. In linea teorica, ai fini del calcolo della tassa sulla produzione ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 possono essere considerate quattro diverse basi imponibili, che sono:

1. la quota di zucchero attribuita ai produttori di zucchero in una determinata campagna di commercializzazione (il che equivale alla quota di zucchero ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 318/2006, incrementata della quota supplementare di zucchero ai sensi dell'art. 8 di tale regolamento);

2. la quota di zucchero attribuita ai produttori di zucchero in una determinata campagna di commercializzazione, al netto della percentuale di ritiro fissata per tale campagna di commercializzazione ai sensi dell'art. 19 del regolamento n. 318/2006. Secondo tale modalità di calcolo, dalla quota di zucchero andrebbe innanzitutto detratta la percentuale di ritiro. Poi, come base imponibile della tassa sulla produzione, andrebbe utilizzata la quota di zucchero risultante al netto del quantitativo ritirato. La base imponibile corrisponderebbe così alla soglia di produzione ai sensi dell'art. 1, n. 2, lett. a) e b), del regolamento n. 290/2007;

3. i quantitativi di zucchero prodotti dai produttori di zucchero in una data campagna di commercializzazione, limitati alla quota di zucchero attribuita (vale a dire lo zucchero entro quota ai sensi dell'art. 2, n. 5, del regolamento n. 318/2006);

4. i quantitativi di zucchero prodotti dai produttori di zucchero in una data campagna di commercializzazione, limitati alla soglia di produzione.

43. I dubbi che nutre il giudice del rinvio in merito alla determinazione della base imponibile per la tassa sulla produzione nonché le soluzioni molto divergenti proposte dalle parti intervenute nel presente procedimento sono da ricondurre ai termini imprecisi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006. Il titolo «tassa sulla produzione» e la determinazione di tale tassa a «12 EUR per tonnellata di zucchero di quota» di cui al n. 2 di tale disposizione richiamano un metodo di calcolo basato sui quantitativi di zucchero effettivamente prodotti nella rispettiva campagna di commercializzazione. Al contrario, i termini di cui ai nn. 1 e 3 dell'art. 16 si ricollegano inequivocabilmente alle quote di zucchero attribuite nella rispettiva campagna di commercializzazione, da determinarsi a prescindere dall'effettiva produzione. Si tratta di una contraddizione in termini ripresa in quasi tutte le altre versioni linguistiche dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 [9].

9 — Il titolo «Tassa sulla produzione» (in tedesco «Produktionsabgabe») è, nella versione francese, «Taxe à la production», nella versione slovena «Proizvodna dajatev», nella versione inglese «Production charge», nella versione danese «Produktionsafgift», nella versione spagnola «Canon de producción» e nella versione portoghese «Encargo de produção». Al n. 2 dell'art. 16 le predette versioni linguistiche fanno riferimento al termine «sucre sous quota», «kvotnega sladkorja», «quota sugar», «kvotesukker», «azúcar de cuota» e «açúcar de quota», mentre al n. 1 e al n. 3, al termine «quota de sucre» «kvote za sladkor», «sugar quota», «sukkerkvote», «cuotas de azúcar» e «quotas de açúcar». Nella versione neerlandese il titolo è «Productieheffing», ma al n. 2, così come ai nn. 1 e 3, viene utilizzato il termine «suikerquotum» e non il termine «quotumsuiker».

44. Data questa ambiguità della formulazione dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006, nel caso in esame la soluzione potrà essere data solo con un'interpretazione sistematica e teleologica della norma. Infatti, ai fini dell'interpretazione del diritto comunitario, la ratio di un regolamento formulato in modo oscuro prevale sul suo tenore [10].

45. Da un'interpretazione sistematica e teleologica dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 sono pervenuta alla conclusione che solamente un metodo di calcolo che consideri come base imponibile della tassa sulla produzione la quota di zucchero assegnata in una determinata campagna di commercializzazione sia compatibile con il contenuto e gli obiettivi di tale regolamento.

46. Un primo ed importante indizio nel senso che la tassa sulla produzione deve essere determinata sulla base delle quote di zucchero attribuite ai produttori di zucchero in una determinata campagna di commercializzazione è dato dall'art. 16, n. 3, punto 2, del regolamento n. 318/2006. Ai sensi di tale disposizione, i produttori di zucchero sono tenuti a versare la tassa sulla produzione al più tardi entro la fine di febbraio della relativa campagna di commercializzazione. In considerazione del fatto che, ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 318/2006, la campagna di commercializzazione inizia il primo ottobre e termina il 30 settembre dell'anno successivo, la tassa sulla produzione è da versare in un momento in cui lo zucchero non è stato ancora prodotto. Per il fatto che, in ultima analisi, i quantitativi di zucchero prodotti dalle imprese interessate non possono essere determinati con precisione al momento del pagamento della tassa sulla produzione, viene meno già per ragioni meramente pratiche la possibilità di considerare i quantitativi di zucchero effettivamente prodotti nel quadro delle quote di zucchero, eventualmente al netto dei quantitativi ritirati, come base imponibile della tassa sulla produzione.

47. Inoltre, nell'economia dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 trova chiara espressione la decisione di massima del legislatore comunitario di voler prelevare la «tassa sulla produzione» sulla quota di zucchero attribuita e non sui quantitativi di zucchero effettivamente prodotti.

48. L'art. 16, n. 1, del regolamento n. 318/2006 ribadisce il principio secondo il quale la tassa è da riscuotere sulla «quota di zucchero» detenuta dalle imprese che producono lo zucchero. Il n. 2 fissa tale tassa a EUR 12 per tonnellata di «zucchero di quota». Il n. 3 concretizza le modalità concrete della riscossione della tassa, prevedendone il prelievo da parte degli Stati membri entro la fine di febbraio della rispettiva campagna di commercializzazione. Infine, il n. 4 regolamenta la possibilità di far partecipare al finanziamento della tassa i produttori di barbabietole da zucchero, i produttori di canne da zucchero o i fornitori di cicoria.

10 — In tal senso, anche Riesenhuber, K., *Europäische Methodenlehre*, Berlin 2006, pag. 266, punto 51.

49. Sotto il profilo sistematico, il n. 1 dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 sancisce il principio generale secondo cui, a partire dalla campagna di commercializzazione 2007/2008, sarà riscossa una tassa sulle quote di zucchero detenute dalle imprese produttrici di zucchero. Il n. 2 fissa tale tassa a EUR 12 per tonnellata. Pertanto, sotto il profilo del contenuto, il n. 2 mira principalmente a determinare l'entità della tassazione, ossia EUR 12 per tonnellata, e non a determinare la base imponibile, del resto già definita al n. 1. In tale contesto, l'utilizzo del termine «zucchero di quota» nel n. 2 dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 è da giudicare come palese errore redazionale del legislatore comunitario, tanto più che il n. 3 di tale disposizione fa nuovamente riferimento alle quote detenute dalle imprese.

50. Il fatto di impiegare come base imponibile le quote attribuite alle imprese e il conseguente disaccoppiamento della «tassa sulla produzione» dovuta da tali imprese dai quantitativi di zucchero effettivamente prodotti è peraltro conforme alla politica di sostegno — disaccoppiato dalla produzione — dei redditi degli agricoltori, che rappresenta un elemento essenziale della riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero [11]. Peraltro, ai sensi dell'art. 16, n. 4, del regolamento n. 318/2006, le imprese che producono zucchero hanno la facoltà di chiedere a tali produttori di coprire fino al 50% della loro tassa sulla produzione.

11 — V. paragrafi 39 e segg. delle presenti conclusioni.

51. In tale contesto viene meno anche la tesi filologica proposta dalla ricorrente e dal Regno di Spagna, secondo la quale, nei regolamenti base inerenti all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero precedenti a quelli vigenti, il termine «tassa sulla produzione» [12] sarebbe sempre stato utilizzato nel senso di tassa sui quantitativi di zucchero prodotti nel relativo periodo di riferimento. Tenuto conto che il regolamento n. 318/2006 ha profondamente riformato l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero e creato una nuova base economica, il fatto che sia stata mantenuta una denominazione della tassa da pagare identica a quella precedente è da giudicare come un fuorviante residuato testuale, che non permette di trarre conclusioni sostanziali in ordine alla determinazione della base imponibile della tassa.

52. Ai fini del calcolo della tassa sulla produzione ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 occorre, pertanto, partire dalla quota di zucchero attribuita alle imprese produttrici di zucchero in una determinata campagna di commercializzazione. Rimane tuttavia da chiarire se, a tal fine, debba essere presa in considerazione la percentuale di ritiro dal mercato ai sensi dell'art. 19 di tale regolamento. A fronte di una riorganizzazione di tale percentuale di ritiro dal mercato

12 — Regolamento (CE) del Consiglio 19 giugno 2001, n. 1260, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 178, pag. 1) e regolamento (CE) del Consiglio 13 settembre 1999, n. 2038, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 252, pag. 1).

in una soglia di produzione, come previsto dall'art. 1, n. 2, lett. a) e b), del regolamento n. 290/2007 [13], occorre pertanto chiedersi se, ai fini del calcolo della tassa sulla produzione, la percentuale di ritiro dal mercato debba essere dedotta dalla quota di zucchero, così che, in ultima analisi, la base imponibile della tassa sulla produzione sarebbe data dalla soglia di produzione pertinente.

53. A mio avviso questa questione va risolta negativamente.

54. Come già esposto nelle mie conclusioni 18 febbraio 2009 relative alla sentenza nella causa Agrana Zucker [14] e come confermato dalla Corte con sentenza 11 giugno 2009 pronunciata in tale causa [15], non è affatto possibile equiparare un ritiro dal mercato con una rinuncia alla quota ai sensi del regolamento (CE) n. 320/2006. Se si paragonano 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.

55. Una simile differenza inerente al funzionamento è riconducibile al diverso obiettivo normativo delle disposizioni rispettivamente pertinenti. 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. 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.

56. Poiché il ritiro dal mercato dello zucchero conformemente alla percentuale di ritiro fissata dalla Commissione non incide, di per sé, sulle quote di zucchero delle imprese interessate, l'art. 16 del regolamento n. 318/2006 non contiene indizi testuali o sistematici a sostegno della tesi avanzata, in particolare, dalla Repubblica di Lituania, secondo la quale la base imponibile per la tassa sulla produzione ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 sarebbe data dalla quota di zucchero al netto della percentuale di ritiro dal mercato.

57. Sulla base delle considerazioni che precedono, concludo che l'art. 16 del regolamento

13 — L'art. 1, n. 2, lettere a) e b), del regolamento (CE) n. 290/2007 prevede sostanzialmente che l'obbligo di ritiro concerne esclusivamente lo zucchero prodotto oltre una certa soglia di produzione. Tale soglia di produzione è calcolata sottraendo la percentuale di ritiro alla quota di zucchero attribuita ed equivale di norma, per la campagna di commercializzazione 2007/2008, all'86,5% della quota di zucchero attribuita.

14 — V. le conclusioni da me presentate il 18 febbraio 2009 nella causa C-33/08, Agrana Zucker (Racc. pag. I-5035, paragrafi 40 e segg.).

15 — Sentenza 11 giugno 2009, causa C-33/08, Agrana Zucker (Racc. pag. I-5035, punti 21 e segg.).

n. 318/2006 deve essere interpretato nel senso che anche la parte della quota di zucchero che, in ragione di un ritiro dal mercato ai sensi dell'art. 19 del regolamento n. 318/2006, in combinato disposto con l'art. 1 del regolamento n. 290/2007, non può essere utilizzata debba rientrare nella base imponibile della tassa sulla produzione.

C — *Sulla seconda questione pregiudiziale*

1. Sulla lamentata violazione del principio di proporzionalità

58. Con la seconda questione pregiudiziale il giudice del rinvio desidera sapere se il calcolo e la riscossione della tassa sulla produzione, ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006, sulla base della quota di zucchero attribuita in astratto siano compatibili con il principio di proporzionalità. Per risolvere tale questione si deve anzi tutto valutare quale parametro adottare ai fini dell'esame di una supposta violazione del principio di proporzionalità in materia di PAC. Esaminerò poi se una tassa che, nella sua forma, non è fatta dipendere dalla produzione ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006, debba essere giudicata al pari di una violazione del principio di proporzionalità.

a) Parametri di valutazione

59. Il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, 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 possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi [16].

60. In linea di principio, quindi, l'applicazione giudiziale del principio di proporzionalità muove da uno schema d'analisi operante sotto tre profili [17], in base al quale occorre

16 — Sentenze Agrana Zucker (cit. alla nota 15, punto 31), 7 settembre 2006, causa C-310/04, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-7285, punto 97), 12 luglio 2001, causa C-189/01, Jippes e a. (Racc. pag. I-5689, punto 81), 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni e a. (Racc. pag. I-4863, punto 41) e 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a. (Racc. pag. I-4023, punto 13).

17 — V. in merito a tale schema d'analisi sotto tre profili: Simon, D., «Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de Justice des Communautés Européennes», *Petites affiches* 2009, nº 46, pagg. 17, 20 e segg. Secondo tale autore, il sindacato sulla legittimità degli scopi perseguiti e quello sulle motivazioni a carattere soggettivo dell'emanazione del provvedimento di cui trattasi costituiscono, in talune sentenze, due livelli di controllo aggiuntivi.

esaminare 1) l'idoneità, 2) la necessità e 3) l'adeguatezza della misura in oggetto [18].

61. Sebbene l'applicazione del principio di proporzionalità in materia di PAC sia stata più volte confermata, la Corte fa oramai rilevare che, secondo costante giurisprudenza, il legislatore comunitario dispone in tale ambito di un ampio potere discrezionale e ne deduce che il sindacato giurisdizionale sulle condizioni di attuazione di un siffatto principio debba, in tale ambito, limitarsi a verificare che il provvedimento adottato nello specifico non sia manifestamente inidoneo a conseguire lo scopo che l'istituzione competente intende perseguire [19].

62. Secondo costante giurisprudenza, quindi, il sindacato di legittimità in materia di PAC non mira a stabilire se il provvedimento adottato dal legislatore è il solo o il migliore possibile, ma a dimostrarne la manifesta inidoneità [20].

63. Il fatto che la Corte di giustizia limiti la verifica di proporzionalità al controllo della manifesta inidoneità del provvedimento in esame non è affatto una peculiarità dell'ambito della PAC, ma vale, secondo giurisprudenza costante, in tutti gli ambiti che impongono al legislatore scelte di natura politica, economica e sociale rispetto alle quali esso è chiamato ad effettuare valutazioni complesse e che necessitano del conferimento di un ampio potere di valutazione e discrezionale [21].

64. Come ho già avuto modo di chiarire altrove [22], la suddetta giurisprudenza non mi convince soprattutto per quanto concerne la riduzione della verifica di proporzionalità, in essa effettuata, ad una mera verifica dell'idoneità. Ritengo che una siffatta riduzione strutturale della verifica di proporzionalità sotto tre profili a una verifica della mera idoneità

18 — In talune sentenze, la Corte si limita indubbiamente a constatare, conformemente al principio di proporzionalità, che i mezzi approntati da una disposizione comunitaria siano idonei a realizzare l'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerlo. Non occupandosi tali sentenze tipicamente dell'idoneità dei provvedimenti oggetto di sindacato, esse non permettono di giungere alla conclusione che la verifica della proporzionalità debba essere effettuata secondo uno schema d'analisi operante sotto due profili che non tenga conto dell'adeguatezza del provvedimento in oggetto.

19 — Sentenze Agrana Zucker (cit. alla nota 15, punto 32), 14 maggio 2009, causa C-34/08, Azienda Agricola Disarò Antonio e a. (Racc. pag. I-4023, punto 76), Spagna/Consiglio (cit. alla nota 16, punto 98), 23 marzo 2006, causa C-535/03, Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation (Racc. pag. I-2689, punto 57), 16 marzo 2006, causa C-94/05, Emsland-Stärke (Racc. pag. I-2619, punto 54), Jippes e a. (cit. alla nota 16, punto 82), Crispoltoni e a (cit. alla nota 16, punto 42), Fedesa e a. (cit. alla nota 16, punto 14) e 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder (Racc. pag. 2237, punto 22).

20 — Sentenze Agrana Zucker (cit. alla nota 15, punto 33), Spagna/Consiglio (cit. alla nota 16, punto 99) e Jippes e a. (cit. alla nota 16, punto 83).

21 — V. sentenze 7 luglio 2009, causa C-558/07, SPCM e a. (Racc. pag. I-5783, punto 42), 12 luglio 2005, cause riunite C-154/04 e C-155/04, Alliance for Natural Health e a. (Racc. pag. I-6451, punto 52), 14 dicembre 2004, causa C-434/02, Arnold André (Racc. pag. I-11825, punto 46) e C-210/03, Swedish Match (Racc. pag. I-11893, punto 48), nonché 10 dicembre 2002, causa C-491/01, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (Racc. pag. I-11453, punto 123). V. anche sentenza 8 febbraio 2000, causa C-17/98, Emesa Sugar (Racc. pag. I-675, punto 53).

22 — V. le conclusioni da me presentate il 3 marzo 2009 nella causa Azienda Agricola Disarò Antonio e a. (cit. alla nota 19, paragrafi 61 e segg.).

compromette oltremodo il principio di proporzionalità sancito dal diritto primario.

65. Come punto di partenza per l'applicazione del principio di proporzionalità nell'ambito della PAC occorre considerare che il sindacato giurisdizionale su un provvedimento del legislatore comunitario non può essere escluso dall'ampio potere discrezionale di quest'ultimo [23].

66. All'impostazione seguita dalla Corte, che riduce la verifica di proporzionalità nell'ambito della PAC ad un esame di idoneità, si deve soprattutto obiettare che i requisiti di idoneità, di necessità e di adeguatezza non sono espressione della graduazione di un medesimo principio. Piuttosto, la verifica della necessità e dell'adeguatezza di una misura rispetto all'idoneità rivestono un'importanza autonoma ed essenziale per la tutela dell'individuo. Solo nell'ambito della necessità e dell'adeguatezza si «mettono in rapporto» lo scopo perseguito dal legislatore comunitario e i diritti del singolo coinvolti. Qualora si controlli solo l'idoneità di una misura, non si effettua dunque una verifica di proporzionalità, bensì esclusivamente un controllo obiettivo del potere discrezionale senza componenti di tutela del singolo [24].

67. Proprio sull'esempio dei fatti di specie emerge come una riduzione della verifica di proporzionalità ad una mera verifica di idoneità dei provvedimenti emanati dal legislatore comunitario possa, in particolari circostanze, implicare una rinuncia de facto a qualsivoglia verifica pratica della proporzionalità del provvedimento adottato.

23 — V. le conclusioni da me presentate il 3 marzo 2009 nella causa Azienda Agricola Disarò Antonio e a. (cit. alla nota 19, paragrafo 61) e il 18 febbraio 2009 nella causa Agrana Zucker (cit. alla nota 15, paragrafo 51). V. anche le conclusioni presentate dall'avvocato generale Sharpston il 14 giugno 2007 nella causa C-5/06, Zuckerfabrik Jülich (Racc. pag. I-3231, paragrafo 65) e le conclusioni presentate dall'avvocato generale Kokott il 10 marzo 2009 nella causa C-558/07, S.P.C.M. e a. (cit. alla nota 21, paragrafi 69 e segg.), che, a ragione, rilevano che anche negli ambiti nei quali si devono adottare decisioni complesse di natura tecnica e/o politica e nei quali al legislatore comunitario viene riconosciuto un ampio margine di apprezzamento e determinazione, deve essere effettuato un controllo diretto a stabilire se esistano misure manifestamente meno restrittive dotate di pari efficacia o se le misure adottate siano manifestamente sproporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti. In caso contrario, il principio di proporzionalità, riconducibile al diritto primario, verrebbe privato della sua efficacia pratica.

24 — V. le conclusioni da me presentate il 3 marzo 2009 nella causa Azienda Agricola Disarò Antonio e a. (cit. alla nota 19, paragrafo 63). V., sul punto, anche von Danwitz, T., «Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht», *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, pagg. 391 e 396, che rileva come un simile procedere faccia degenerare il principio di proporzionalità in un controllo della discrezionalità.

68. Dal diciannovesimo «considerando» del regolamento n. 318/2006 si evince che la tassa sulla produzione è stata introdotta per contribuire al finanziamento delle spese inerenti all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero. Dato che la tassa sulla produzione implica, per la sua stessa natura, un fluire di risorse finanziarie alla Comunità, è dato supporre che tale tassa sia di per sé idonea a perseguire lo scopo dettato dal legislatore comunitario, a prescindere dalla sua base imponibile. La verifica della proporzionalità in fattispecie similari alla presente dovrà, pertanto, vertere per lo più sull'esame della necessità e dell'adeguatezza della tassa sulla produzione istituita dal legislatore comunitario.

69. Occorre inoltre sottolineare come la Corte, nel contesto della verifica di proporzionalità dei provvedimenti comunitari in tutti gli ambiti nei quali il legislatore deve adottare decisioni di natura politica, economica e sociale e nei quali è chiamato ad effettuare valutazioni complesse, sebbene dell'avviso che per principio tale verifica debba essere limitata ad un esame della manifesta inidoneità del provvedimento di specie, tenga comunque regolarmente conto degli elementi della necessità e dell'adeguatezza della misura da controllare [25].

70. Ritengo pertanto che anche i provvedimenti adottati dal legislatore comunitario in materia di PAC debbano essere essenzialmente sottoposti ad una verifica della proporzionalità sotto tre profili (idoneità, necessità e adeguatezza). Poiché, tuttavia, non è compito della Corte sostituirsi alle decisioni sociali, economiche o politiche in materia di PAC del legislatore comunitario attraverso proprie decisioni, in tali ambiti, la verifica di proporzionalità sotto tre profili dovrà limitarsi a controllare se, tenuto conto della prerogativa di valutazione del legislatore comunitario, la misura interessata sia stata manifestamente inidonea, manifestamente non necessaria o manifestamente

25 — V. solo sentenze Agrana Zucker (cit. alla nota 15, punto 42), British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (cit. alla nota 21, punti 126 e segg.) e Emesa Sugar (cit. alla nota 21, punti 54 e segg.). V. anche Koch, O., *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, Berlino 2003, pag. 212, il quale osserva che quasi tutte le sentenze in cui la Corte ha apparentemente ridotto il controllo alla «inidoneità», contenevano un dibattito su eventuali misure alternative e, in parte, esaustive motivazioni sul perché tali misure non dovessero essere preferite. Il concetto di «manifesta inidoneità» sarebbe, pertanto, da intendere come mero sinonimo di un controllo a maglie larghe nell'ambito di un sindacato sulla proporzionalità sotto più profili. In tal senso anche Kischel, U., in «Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof», *EuR* 2000, pagg. 380, 398 e segg., fa rilevare come la Corte non dia alla propria fomulazione, secondo la quale il controllo della proporzionalità negli ambiti pertinenti sarebbe da limitare ad un controllo della manifesta inidoneità, il senso che essa parrebbe avere prima facie. Dalle decisioni interessate emergerebbe invero chiaramente che il potere discrezionale del legislatore comunitario non riduce la proporzionalità alla manifesta inidoneità, ma limita il sindacato sulla proporzionalità ad errori manifesti.

inadeguata [26]. In tal modo è possibile garantire il rispetto del margine di discrezionalità politico del legislatore comunitario senza privare il principio di proporzionalità di ogni effetto utile in tale ambito.

71. Concludo, pertanto, che ai fini della verifica della proporzionalità in materia di PAC si dovrà adottare un criterio di valutazione sotto tre profili da applicare con una ridotta intensità di controllo. Nella causa principale in esame la verifica dovrà stabilire, in particolare, se la riscossione della tassa sulla produzione e una determinazione della base imponibile che prescinda dai quantitativi prodotti siano, con riguardo alle finalità perseguite dal legislatore comunitario, manifestamente inidonee, manifestamente non necessarie o manifestamente inadeguate.

b) Verifica della proporzionalità

72. Dal diciannovesimo «considerando» del regolamento n. 318/2006 si evince che la tassa sulla produzione è stata introdotta per contribuire al finanziamento delle spese inerenti all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero. Dalle ragioni sopra specificate si evince che sia la riscossione della tassa sulla produzione, sia la determinazione del suo ammontare sulla base della quota di zucchero attribuita, senza che si tenga conto delle eventuali soglie di produzione e dei ritiri dal mercato risultanti, non sono manifestamente inidonee a perseguire tale finalità [27].

73. Inoltre, non riesco ad individuare alcun elemento per cui il prelievo della tassa sulla produzione e il calcolo del suo ammontare sulla base della quota di zucchero assegnata sarebbero stati manifestamente non necessari.

74. Un provvedimento è necessario laddove, fra le molteplici misure idonee a conseguire lo scopo perseguito, sia quello che impone l'onere minore per l'interesse o il bene giuridico colpito [28].

75. Dovrebbe essere pacifico che il legislatore comunitario ha, in linea di principio, la discrezionalità di far partecipare le imprese produttrici di zucchero al finanziamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero tramite una tassa sulla produzione. Controverso è, invece, se le modalità concretamente previste per la tassa e soprattutto il suo calcolo sulla base delle quote di zucchero attribuite a prescindere dai quantitativi prodotti siano stati necessari al conseguimento delle predette finalità.

26 — V. le conclusioni da me presentate il 3 marzo 2009 nella causa Azienda Agricola Disarò Antonio e a. (cit. alla nota 19, paragrafi 62 e segg.).

27 — V. paragrafo 67 delle presenti conclusioni.

28 — Sentenza Schräder (cit. alla nota 19, punto 21).

76. Disaccoppiando la base imponibile dai quantitativi prodotti, il legislatore comunitario ha espresso la sua intenzione di configurare e strutturare la partecipazione delle imprese produttrici di zucchero al finanziamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero in modo che possa essere mantenuto, nell'arco di più anni, un rapporto invariato tra tale contributo finanziario e le quote di zucchero e che detto contributo possa essere, al contempo, riscosso già nella campagna di commercializzazione corrente. Alla luce dell'ampio potere discrezionale conferito al legislatore comunitario in tale ambito, tali concrete modalità della tassa e la correlata necessità di definire una base imponibile svincolata dai quantitativi prodotti non si prestano a censure dal punto di vista della necessità del provvedimento.

77. Un'ulteriore serie di interventi circa la supposta non necessità di una tassa disaccoppiata dai quantitativi prodotti ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 riguarda il rapporto concreto tra le spese comunitarie inerenti all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero e il gettito derivato dalla tassa sulla produzione. In tale contesto si argomenta, in particolare, che le entrate ottenute con la tassa sulla produzione sarebbero maggiori delle spese da coprire.

78. Dal diciannovesimo «considerando» del regolamento n. 318/2006 si evince che la tassa sulla produzione è stata introdotta per far contribuire le imprese produttrici di zucchero al finanziamento delle spese inerenti all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero.

79. Qualora dovesse emergere che le modalità della tassa sulla produzione sono state stabilite in maniera tale da ottenere entrate comunitarie regolarmente superiori alle spese da finanziare con tale tassa, tali modalità sarebbero manifestamente non necessarie e pertanto da qualificare come sproporzionate.

80. A tale riguardo non si può tuttavia ignorare che l'ampio potere discrezionale conferito al legislatore comunitario in materia di PAC, il quale implica un controllo giurisdizionale limitato del suo esercizio, non riguarda, per giurisprudenza costante, esclusivamente la natura e la portata dei provvedimenti da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di fatto [29].

81. In seguito alla riforma del settore dello zucchero, le spese della Comunità ammontano, secondo quanto indicato dalla Commissione nella comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo del 14 luglio 2004 [30], a circa 1 540 milioni di

29 — V. sentenze Spagna/Consiglio (cit. alla nota 16, punto 121), 25 ottobre 2001, causa C-120/99, Italia/Consiglio (Racc. pag. I-7997, punto 44), 5 ottobre 1999, causa C-179/95, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-6475, punto 29), 19 febbraio 1998, causa C-4/96, NIFPO e Northern Ireland Fishermen's Federation (Racc. pag. I-681, punti 41 e segg.), 29 febbraio 1996, causa C-122/94, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-881, punto 18), e 29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette Frères/Consiglio (Racc. pag. 3333, punto 25).

30 — Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: realizzazione di un modello agricolo sostenibile per l'Europa mediante la riforma della PAC — riforma del settore dello zucchero, COM(2004) 499 def., pagg. 12 e segg.

EUR l'anno, in linea con uno scenario di spesa annuale invariata. I costi per le nuove misure proposte per il settore dello zucchero, in particolare il costo dell'aiuto diretto disaccoppiato erogato ai produttori, che ne costituisce l'elemento principale, sarebbero compensati dai risparmi realizzabili grazie alla forte riduzione delle spese per restituzioni all'esportazione e grazie anche alla soppressione delle restituzioni alla produzione di cui beneficiavano i settori della chimica e della farmaceutica e infine dell'aiuto per la raffinazione. Gli stanziamenti necessari per il regime di aiuti diretti, una volta raggiunta la piena applicazione delle misure proposte per il settore dello zucchero, comporterebbero un costo annuo di 1 340 milioni di EUR, mentre le spese per le restituzioni all'esportazione si stimerebbero in 100 milioni di EUR per le esportazioni di zucchero e in 100 milioni di EUR per lo zucchero contenuto nei prodotti trasformati esportati. Nella sua proposta di regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero [31], leggermente modificata, la Commissione ha nuovamente ribadito la neutralità fiscale della riforma proposta. Anche in questo caso è stato evidenziato che i sostegni diretti e disaccoppiati concessi ai produttori, i cui costi ammonterebbero oramai a 1 542 milioni di EUR per campagna di commercializzazione, costituiscono la principale voce di spesa.

82. Dalla nota del Consiglio del 3 novembre 2005, presentata in allegato dalla ricorrente e recante una tavola sinottica degli effetti finanziari della riforma del settore dello zucchero, emerge, peraltro, che anche il Consiglio prevedeva spese nell'ordine di 1 550-1 600 milioni di EUR a partire dalla campagna di commercializzazione 2007/2008, con una spesa preventivata a sostegno diretto dei redditi di 1 542 milioni di EUR per campagna di commercializzazione.

83. Confrontando le spese sopra stimate con gli effetti finanziari della tassa sulla produzione ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 risulta, con chiara evidenza, che il gettito complessivo derivante da tale tassa continua comunque ad essere di molto inferiore alla spesa comunitaria stimata annualmente nel settore dello zucchero [32]. Alla luce delle predette considerazioni, anche il rimando alla sentenza 8 maggio 2008, Zuckerfabrik Jülich [33], non è da considerarsi pertinente. In tale sentenza la Corte si è infatti pronunciata avverso un'interpretazione della tassa sulla produzione, all'epoca applicabile, che comportava il rischio che le tasse dovute

31 — COM (2005) 263 def., 5° punto della motivazione.

32 — Ai sensi dell'art. 16, n. 2, del regolamento (CE) n. 318/2006, la tassa sulla produzione è fissata a EUR 12 per tonnellata di zucchero di quota o sciroppo di inulina di quota e a EUR 6 per tonnellata di isoglucosio di quota. L'allegato III di tale regolamento fissa le quote nazionali e regionali a un massimo di 17 440 537 tonnellate per lo zucchero, 507 680 tonnellate per l'isoglucosio e 320 718 tonnellate per lo sciroppo di inulina. L'allegato IV fissa le quote di zucchero supplementari complessivamente ad un massimo di 1 100 000 tonnellate per lo zucchero e 103 000 tonnellate per l'isoglucosio. La tassa sulla produzione massima dovuta da tutte le imprese produttrici di zucchero risulta pertanto essere matematicamente pari a circa 230 milioni di EUR, e questo senza tenere conto delle quote cui le imprese hanno nel frattempo rinunciato.

33 — Cause riunite C-5/06 e da C-23/06 a C-36/06, Racc. pag. I-3231.

alla Comunità potessero superare gli oneri da coprire.

84. In tale contesto è da respingere categoricamente anche la tesi della ricorrente secondo la quale la tassa sulla produzione non servirebbe a finanziare il sostegno diretto ai redditi e supererebbe, di conseguenza, i residui oneri inerenti all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero a carico della Comunità. A prescindere dalla questione se le spese della Comunità per i sostegni diretti e disaccoppiati ai produttori del settore dello zucchero debbano essere imputate al bilancio comunitario come «spese inerenti all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero», dalla genesi storica del regolamento n. 318/2006 emerge inequivocabilmente che i sostegni diretti al reddito costituiscono oramai il fulcro principale delle spese comunitarie nel settore dello zucchero. In tale contesto, la finalità della tassa di produzione espressa al diciannovesimo «considerando» va interpretata nel senso che tale tassa, per il suo ammontare, è stata anch'essa intesa come contributo al finanziamento delle spese per i sostegni diretti disaccoppiati dalla produzione.

85. Alla luce di quanto precede, la riscossione della tassa sulla produzione e il calcolo di tale tassa sulla base della quota di zucchero attribuita non sono, a mio avviso, manifestamente non necessari all'ottenimento dello scopo perseguito dal legislatore comunitario, ossia quello di esigere dalle imprese produttrici di zucchero un contributo al finanziamento delle spese inerenti all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero.

86. Infine, non sussiste neppure un rapporto manifestamente inadeguato fra gli obiettivi perseguiti e i pregiudizi arrecati.

87. In tale contesto si censura, in particolare, che un calcolo della tassa sulla produzione sulla base della quota di zucchero assegnata comporterebbe una riscossione della tassa su quantitativi di zucchero in parte di fatto inesistenti se, come nella causa principale, la produzione non dovesse superare la soglia di produzione. Se, invece, dovesse essere prodotto zucchero entro quota in quantitativi superiori alla soglia di produzione, tale zucchero entro quota, se riportato in quanto tale nella successiva campagna di commercializzazione, sarebbe gravato doppiamente della stessa tassa. In caso di una riqualificazione come zucchero industriale, la tassa sulla produzione, di ammontare invariato, risulterebbe essere sproporzionatamente alta.

88. Tali argomenti non mi persuadono.

89. Gli argomenti di cui trattasi hanno in comune la caratteristica di dare rilievo esclusivamente alle conseguenze che il prelievo della tassa ha in rapporto allo zucchero entro quota interessato dal ritiro dal mercato. Ignorano, pertanto, il fatto che la tassa sulla produzione è stata concepita dal legislatore comunitario

nell'esercizio del suo ampio potere discrezionale come tassa sulla quota indipendente dalla produzione. L'adeguatezza di tale tassa non può, pertanto, essere messa in dubbio adducendo a motivazione le conseguenze che tale tassa avrebbe per una sottocategoria relativamente piccola dello zucchero entro quota, ovvero lo zucchero interessato da un ritiro dal mercato. Piuttosto, il test di adeguatezza deve essere effettuato prendendo in considerazione tutti i vantaggi e gli svantaggi della tassa sulla quota indipendente dalla produzione nel contesto della sistematica globale di tale disciplina.

90. Il legislatore comunitario, usando come base imponibile della tassa sulla produzione la quota di zucchero attribuita, ha introdotto un sistema di tassazione che prevede la riscossione delle tasse in base alla quota complessiva di zucchero attribuita, anche qualora siffatta quota non fosse completamente utilizzata. Detto mancato completo utilizzo della quota può essere dovuto, oltre che ad un cattivo raccolto, ad altre difficoltà o ad una libera decisione dell'impresa produttrice di zucchero, ma potrebbe dipendere anche da una decisione della Commissione che disponga un ritiro dal mercato dello zucchero in una particolare campagna di commercializzazione.

91. Se un'impresa produttrice di zucchero non è in grado o non ha facoltà di sfruttare appieno la sua quota di zucchero, riuscirà a vendere meno zucchero al rispettivo prezzo di mercato o agli organismi nazionali di intervento [34]. Poiché la tassa dipende dalla quota e non dai quantitativi di zucchero realmente prodotti, essa resta costante anche a fronte di una flessione delle entrate realizzate dalle imprese produttrici di zucchero con la vendita del loro zucchero.

92. Se è pur vero che tale circostanza potrebbe rappresentare uno svantaggio finanziario per le imprese produttrici di zucchero, essa non è manifestamente sproporzionata rispetto alle finalità perseguite dal legislatore comunitario di far partecipare le imprese produttrici di zucchero al finanziamento dell'organizzazione comune dei mercati del settore dello zucchero mediante un contributo da versare anticipatamente e, nei limiti del possibile, costante.

93. Nell'ambito di tale ponderazione degli interessi in gioco non si dovrebbe in particolare dimenticare che, con la riforma dell'organizzazione comune dei mercati del settore dello zucchero è stato anche ampliato il sostegno disaccoppiato dalla produzione dei redditi degli agricoltori [35]. Pertanto, nel contesto

34 — Ai sensi dell'art. 18, n. 2, del regolamento n. 318/2006, il prezzo di intervento per lo zucchero di quota è pari all'80% del prezzo di riferimento applicabile nella campagna di commercializzazione successiva. La possibilità di intervento della Comunità è soggetta a vincoli temporali, essendo limitata alle campagne di commercializzazione 2006/2007-2009/2010, e a vincoli di quantità, essendo il quantitativo totale di 600 000 tonnellate per campagna di commercializzazione.

35 — V. paragrafo 40 delle presenti conclusioni.

globale dell'organizzazione comune dei mercati del settore dello zucchero la tassa disaccoppiata dalla produzione ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 è perfettamente conforme agli orientamenti della riforma dell'organizzazione comune dei mercati del settore dello zucchero.

94. Inoltre, l'analisi numerica degli effetti del mancato utilizzo della quota di zucchero sul rapporto tra la tassa dovuta dalle imprese produttrici di zucchero e le rispettive entrate dalla commercializzazione dello zucchero entro quota evidenzia chiaramente che l'invariabilità della tassa non conduce neppure in sostanza ad una tassazione eccessivamente alta per tali imprese. Come si evince dai calcoli operati dalla stessa ricorrente, anche in circostanze analoghe alle presenti, ove la Commissione ha disposto un incisivo ritiro dal mercato nella misura del 13,5%, la tassa, nel caso di pieno sfruttamento della soglia di produzione in rapporto allo zucchero entro quota introdotto sul mercato, aumenta solo, in modo puramente matematico, da EUR 12 a EUR 13,87 a tonnellata. Tenendo conto del prezzo di riferimento fissato a EUR 631,90 a tonnellata per la campagna di commercializzazione 2007/2008 e garantito proprio tramite tale ritiro dal mercato, un incremento di tale ordine della tassa per tonnellata di zucchero di quota immesso sul mercato non implica affatto un inadeguato aggravio per le imprese produttrici di zucchero, tanto più che queste, ai sensi dell'art. 16, n. 4, del regolamento n. 318/2006, hanno facoltà di addebitare fino al 50% della tassa sulla produzione ai produttori di barbabietole da zucchero o di canne da zucchero, ovvero ai fornitori di cicoria [36].

95. Concludo, pertanto, che sia la riscossione sia il calcolo della tassa sulla produzione ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 sulla base della quota di zucchero attribuita in astratto non sembrano essere, alla luce delle finalità perseguite con tale tassa e in considerazione dell'ampio potere discrezionale conferito al legislatore comunitario nell'ambito della PAC, né manifestamente inidonei, né manifestamente non necessari e neppure manifestamente inadeguati. L'art. 16 del regolamento n. 318/2006 è, pertanto, compatibile con il principio di proporzionalità.

2. Sulla lamentata violazione del divieto di discriminazione

a) Assenza di un'esplicita precisazione della violazione contestata nella domanda di pronuncia pregiudiziale

96. Sebbene il giudice del rinvio nella seconda domanda di pronuncia pregiudiziale abbia espressamente chiesto alla Corte di pronunciarsi sulla compatibilità dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 con il divieto di

36 — All'udienza la ricorrente ha peraltro confermato di aver esercitato la facoltà di far partecipare i produttori agricoli al finanziamento della tassa sulla produzione.

discriminazione derivante dall'art. 34 CE, l'ordinanza di rinvio non contiene alcuna analisi o rappresentazione esplicita delle circostanze o dei dubbi che avrebbero indotto il giudice del rinvio a formulare tale domanda. In tale contesto né il Consiglio né la Commissione hanno affrontato la questione se il calcolo e la riscossione disaccoppiati della tassa sulla produzione ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 possano costituire una possibile violazione del principio di parità di trattamento.

97. Ritengo tuttavia che tale questione non possa essere disattesa nell'ambito del presente procedimento.

98. In primo luogo è da rilevare che l'esposizione dei pareri e delle tesi dell'autorità resistente di cui all'ordinanza di rinvio offre un apporto decisivo circa i dubbi nutriti dal giudice del rinvio in merito ad una possibile violazione del principio della parità di trattamento. Il giudice del rinvio osserva, in particolare, che, secondo la parte rispondente, sarebbe «in sostanza insoddisfacente (…) che un'impresa debba limitarsi a produrre zucchero entro quota sino al raggiungimento di una soglia di produzione che dipende dallo Stato membro in cui tale impresa ha sede, ma sia tenuta tuttavia a versare a prescindere da ciò una tassa sulla produzione per l'intera quota ad essa attribuita». Da quanto esposto consegue direttamente che anche l'autorità resistente nella causa principale ha suggerito l'esistenza di una violazione del principio di parità di trattamento che risulterebbe dal fatto che, mentre le soglie di produzione presenterebbero differenze a livello regionale, la tassa sulla produzione sarebbe invece calcolata in base alla quota complessiva di zucchero, senza considerazione alcuna per le soglie di produzione.

99. Se si valutano le informazioni fornite nell'ordinanza di rinvio nell'ambito di una valutazione ragionevole, secondo il giudice del rinvio sarebbe ipotizzabile una violazione del divieto di discriminazione soprattutto in ragione del fatto che le soglie di produzione, ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 290/2007, sono diverse in funzione della regione, mentre le tasse sulla produzione ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 sono determinate in base alla quota di zucchero e pertanto a prescindere dalla produzione; il peso della tassa sulla produzione gravante sulle imprese potrebbe quindi differire in funzione della loro nazionalità. Nelle loro osservazioni scritte, la ricorrente e la Repubblica di Lituania hanno sostanzialmente espresso gli stessi dubbi [37].

100. Considerato quanto precede e nonostante l'assenza di esplicite precisazioni nella domanda di pronuncia pregiudiziale, ritengo tuttavia opportuno, nell'ambito della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, esaminare anche la questione vertente su un'eventuale violazione del divieto di discriminazione. Esaminerò in un primo momento i criteri di analisi da applicare ai fini di un esame della supposta violazione del principio di non discriminazione nell'ambito della

37 — V. paragrafo 33 delle presenti conclusioni.

PAC. In un secondo momento procederò a verificare se una forma di tassazione disaccoppiata dalla produzione di cui all'art. 16 del regolamento n. 318/2006, in combinato disposto con la differenziazione regionale delle soglie di produzione di cui all'art. 1, n. 2, del regolamento n. 290/2007, debba essere giudicata quale violazione del divieto di discriminazione.

b) Parametri di valutazione

101. Secondo costante giurisprudenza, l'art. 34, n. 2, secondo comma, CE, che sancisce il divieto di qualsiasi discriminazione tra produttori o consumatori internamente alla Comunità, vieta che situazioni analoghe siano trattate in modo dissimile e che situazioni diverse siano trattate in modo analogo, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato [38].

102. Una disparità di trattamento è giustificata se si fonda su un criterio obiettivo e ragionevole, vale a dire qualora essa sia correlata a un legittimo scopo perseguito dalla normativa in questione, e tale disparità sia proporzionata allo scopo perseguito dal trattamento di cui trattasi [39].

103. Ho già osservato che, secondo giurisprudenza costante, il legislatore comunitario dispone in materia di PAC di un ampio potere discrezionale [40]. Di questo potere discrezionale occorre tenere conto anche nel contesto dell'art. 34, n. 2, secondo comma, CE [41].

104. Ne consegue che, ove si appurasse che un provvedimento comunitario in materia di PAC comporta una disparità di trattamento tra produttori dello stesso prodotto nei diversi Stati membri, il sindacato giurisdizionale sull'osservanza del principio di non discriminazione dovrebbe sostanzialmente limitarsi a verificare se la disparità di trattamento sia sufficientemente correlata ad un legittimo scopo e se tale disparità sia manifestamente inadeguata allo scopo perseguito.

38 — Per giurisprudenza costante, la Corte di giustizia ritiene che il divieto di discriminazione previsto dal diritto comunitario, sancito dall'art. 34, n. 2, CE, sia un'espressione specifica del principio generale di uguaglianza, il quale rientra nei principi fondamentali di diritto comunitario; cfr. sentenze Agrana Zucker (cit. alla nota 15, punto 46) e 11 luglio 2006, causa C-313/04, Franz Egenberger (Racc. pag. I-6331, punto 33).

39 — Sentenza 16 dicembre 2008, causa C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine (Racc. pag. I-9895, punto 47, e giurisprudenza ivi citata).

40 — V. paragrafi 61 e segg. delle presenti conclusioni.

41 — V. sentenza Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation (cit. alla nota 19, punto 57). V. sul punto anche Groussot, X., *General Principles of Community Law*, Groningen 2006, pagg. 167 e segg.; Thiele, G., in Calliess/Ruffert (Hrsg.), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3° edizione, Monaco di Baviera 2007, «Art. 34 EGV», punto 57; Barents, R., «Recent developments in community case law in the field of agriculture», *CML Rev.* 1997, pag. 811, in particolare pagg. 840 e segg.

c) Esame della lamentata violazione del divieto di discriminazione

105. Ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006, la tassa sulla produzione di EUR 12 per tonnellata viene riscossa sulla quota complessiva di zucchero attribuita ad un'impresa produttrice di zucchero. Pertanto, anche la parte della quota di zucchero che non può essere utilizzata in ragione di un ritiro dal mercato ai sensi dell'art. 19 del regolamento n. 318/2006, in combinato disposto con l'art. 1 del regolamento n. 290/2007, rientra nella base imponibile di tale tassa [42].

106. L'art. 1, n. 1, del regolamento n. 290/2007 fissa la percentuale di ritiro dal mercato per la campagna di commercializzazione 2007/2008 al 13,5%. L'art. 1, n. 2, lettere a) e b), del regolamento n. 290/2007 trasforma tale percentuale di ritiro dal mercato in soglia di produzione [43]. L'art. 1, n. 2, lett. c), del regolamento n. 290/2007 differenzia infine le soglie su base regionale, escludendo dal ritiro dal mercato le imprese produttrici di zucchero degli Stati membri la cui quota nazionale è stata liberata in misura pari almeno al 50% a partire dal 1º luglio 2006, a seguito di una rinuncia alle quote nell'ambito del regolamento n. 320/2006. Per gli Stati membri la cui quota nazionale di zucchero è stata liberata in misura inferiore al 50% a partire dal 1º luglio 2006, la percentuale di ritiro di cui al paragrafo 1 è ridotta proporzionalmente alle quote liberate.

107. In ragione di siffatta differenziazione regionale, la percentuale di ritiro prevista per la campagna di commercializzazione 2007/2008 ha subito una riduzione che per la Spagna è pari al 10,53%, per la Svezia al 10,26%, per la Repubblica Ceca al 7,29%, per l'Ungheria al 6,21%, per la Slovacchia al 4,32% e per la Finlandia al 3,24%, mentre per Grecia, Italia e Portogallo tale percentuale è venuta totalmente meno [44]. La riduzione della percentuale di ritiro ha determinato un corrispondente incremento delle soglie di produzione applicabili in tali Stati membri.

108. A fronte di tali cifre è palese che la differenziazione regionale della percentuale di ritiro dal mercato si è risolta sostanzialmente nel far dipendere l'ammontare di quota di zucchero utilizzabile dalle imprese produttrici di zucchero nella campagna di commercializzazione 2007/2008, tra l'altro, dallo Stato membro in cui tali imprese erano stabilite. La tassa sulla produzione ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 è stata invece riscossa uniformemente nella Comunità in base alla quota di zucchero attribuita, a prescindere dalla percentuale di ritiro pertinente e dalla relativa soglia di produzione.

42 — V. il paragrafo 57 delle presenti conclusioni.

43 — V. la nota 13 delle presenti conclusioni.

44 — Allegato al regolamento (CE) n. 290/2007.

109. Dalle predette considerazioni discende direttamente che la parte della tassa sulla produzione al cui pagamento dette imprese erano tenute, corrispondente alla parte della loro quota che sia stata oggetto di un ritiro preventivo, variava, nella campagna di commercializzazione 2007/2008, a seconda dello Stato membro nel quale tali imprese erano stabilite [45]. In tal senso, imprese che potevano trovarsi nella medesima situazione ma che erano stabilite in Stati membri diversi sono state trattate in maniera diversa all'atto della determinazione della tassa sulla produzione ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006.

110. Rimane tuttavia da verificare se tale disparità di trattamento fosse fondata su un criterio obiettivo e ragionevole, vale a dire se fosse correlata ad uno scopo legittimamente ammissibile e fosse proporzionata allo scopo perseguito.

111. Per giustificare una differenziazione regionale della percentuale di ritiro dal mercato e delle corrispondenti soglie di produzione, nell'ottavo «considerando» del regolamento n. 290/2007 viene evidenziato che gli obblighi in relazione al ritiro dal mercato possono avere gravi conseguenze economiche per le imprese degli Stati membri che hanno fatto sforzi particolari nel quadro del regime di ristrutturazione istituito dal regolamento n. 320/2006. Prosegue osservando che un simile effetto sarebbe contrario all'obiettivo stesso di tale regolamento e dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, che è quello di garantire la redditività e la competitività del settore.

112. Nell'ambito di una valutazione ragionevole delle dichiarazioni di cui all'ottavo «considerando» del regolamento n. 290/2007, con la riduzione della percentuale di ritiro e il corrispondente incremento delle soglie di produzione nei singoli Stati membri si mira a tener conto degli sforzi fatti dai medesimi per rinunciare definitivamente alle quote. Poiché nella valutazione della Commissione, quale risultante dall'ottavo «considerando» del regolamento n. 290/2007, una simile rinuncia nazionale alle quote e la ristrutturazione che ne consegue potrebbero condurre ad un ambiente economico nazionale in cui un'applicazione indiscriminata del meccanismo del ritiro dal mercato e delle corrispondenti soglie di produzione potrebbe mettere a rischio l'esistenza e la concorrenzialità delle rimanenti imprese produttrici di zucchero — e, pertanto, anche dei produttori di barbabietola da zucchero [46] — la percentuale di ritiro di cui all'art. 1, n. 1, lett. c), del regolamento n. 290/2007 è stata ridotta per gli Stati

45 — In merito alla constatazione del trattamento impari relativamente alla parte di quota di zucchero oggetto di ritiro e sottoposta a tassazione, v. sentenza Agrana Zucker (cit. alla nota 15, punto 49).

46 — In tale contesto, è fatto rilevare anche nel trentacinquesimo «considerando» del regolamento n. 318/2006 che i bieticoltori degli Stati membri che hanno ridotto significativamente la loro quota di zucchero potrebbero dover affrontare problemi di adattamento particolarmente gravi e che l'aiuto transitorio erogato dalla Comunità ai produttori di barbabietole da zucchero non basterà a risolvere appieno le loro difficoltà. In tali circostanze, bisognerebbe autorizzare gli Stati membri che avranno ridotto la loro quota di oltre il 50% ad accordare aiuti di Stato ai bieticoltori nel periodo per il quale viene erogato l'aiuto transitorio comunitario.

membri interessati e, di conseguenza, per le imprese produttrici di zucchero ivi stabilite, implicando un innalzamento delle soglie di produzione.

113. Tenuto conto delle difficoltà di adattamento strutturali emerse nel quadro della riforma del settore dello zucchero, difficoltà che le imprese produttrici di zucchero devono affrontare nei singoli Stati membri, la Commissione, con una determinazione differenziata per regione della percentuale di ritiro per la campagna di commercializzazione 2007/2008, soddisfa essenzialmente l'obbligo derivante dal diritto primario di cui all'art. 33, n. 2, lett. a), CE di considerare, nell'elaborazione della politica agricola comune, il carattere particolare dell'attività agricola che deriva, tra l'altro, dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole.

114. Alla luce di quanto precede giungo alla conclusione che la differenziazione diversa per regione della percentuale di ritiro e delle corrispondenti soglie di produzione e le conseguenti disparità di trattamento delle imprese produttrici di zucchero che possono trovarsi nella medesima situazione ma che sono stabilite in Stati membri diversi, sono correlate ad uno scopo legittimamente ammissibile perseguito dalla normativa in questione.

115. Ritengo peraltro che la disparità di trattamento non sia manifestamente inadeguata allo scopo perseguito dal trattamento in questione.

116. A tale proposito occorre, in particolare, far rilevare che la percentuale di ritiro in applicazione dell'art. 1, n. 2, lett. c), del regolamento n. 290/2007 è stata ridotta proporzionalmente alle quote liberate, e il ritiro dal mercato è venuto totalmente meno solo negli Stati membri la cui quota nazionale di zucchero è stata liberata per almeno il 50%. Proprio la configurazione variabile della graduazione a livello regionale delle percentuali di ritiro e delle corrispondenti soglie di produzione costituisce un chiaro indizio del carattere equilibrato di tale regolamento, secondo il quale sono state totalmente esonerate dal ritiro dal mercato solamente le imprese produttrici di zucchero degli Stati membri in cui la riduzione delle capacità produttive di zucchero è stata considerevole, eccedendo il 50%, e in cui il settore dello zucchero era in piena trasformazione.

117. Atteso il potere discrezionale da conferirsi alla Commissione nell'ambito della configurazione del meccanismo di ritiro dal mercato in considerazione delle specifiche caratteristiche delle singole campagne di commercializzazione, non mi è dato rinvenire indizi di una possibile violazione del divieto di discriminazione.

118. Concludo, pertanto, che la determinazione della tassa sulla produzione ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006 in base alla quota di zucchero attribuita, nonostante la differenziazione regionale del meccanismo di ritiro dal mercato e la conseguente

disparità di trattamento tra imprese che possono trovarsi nella medesima situazione ma che sono stabilite in Stati membri diversi, non integra una violazione del principio di uguaglianza.

119. Risulta da quanto precede che la questione inerente alla violazione del divieto di discriminazione discendente dall'art. 34, n. 2, secondo comma, è da risolvere in senso negativo.

VII — Conclusione

120. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di risolvere nel modo seguente le questioni pregiudiziali sollevate dal Verwaltungsgericht:

«1) L'art. 16 del regolamento (CE) del Consiglio 20 febbraio 2006, n. 318, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, deve essere interpretato nel senso che anche la parte della quota di zucchero inutilizzata a causa di un ritiro preventivo dal mercato ai sensi dell'art. 19 del regolamento n. 318/2006 in combinato disposto con l'art. 1 del regolamento (CE) della Commissione 16 marzo 2007, n. 290, che fissa, per la campagna di commercializzazione 2007/2008, la percentuale di cui all'articolo 19 del regolamento del Consiglio n. 318/2006, deve essere inclusa nel calcolo della tassa sulla produzione.

2) L'esame della seconda questione non ha rivelato alcun elemento tale da inficiare la validità dell'art. 16 del regolamento n. 318/2006.»