# SENTENZA DELLA CORTE
21 febbraio 1991 *

Nelle cause riunite C-143/88 e C-92/89,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Finanzgericht di Amburgo (Repubblica federale di Germania) e dal Finanzgericht di Düsseldorf (Repubblica federale di Germania) nelle cause dinanzi ad essi pendenti tra

**Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG**

e

**Hauptzollamt Itzehoe**

e tra

**Zuckerfabrik Soest GmbH**

e

**Hauptzollamt Paderborn,**

domande vertenti sull'interpretazione dell'art. 189 del Trattato (nella causa C-143/88) nonché sulla validità del regolamento (CEE) del Consiglio 2 luglio 1987, n. 1914, che istituisce un contributo speciale di riassorbimento nel settore dello zucchero per la campagna di commercializzazione 1986-87 (GU L 183, pag. 5) (nelle cause C-143/88 e C-92/89),

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Díez de Velasco, presidenti di sezione, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse e M. Zuleeg, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Zuckerfabrik Süderdithmarschen e per la Zuckerfabrik Soest, dagli avv.ti Ehle, Schiller e associati, del foro di Colonia,

— per il governo italiano, dal prof. L. Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dall'avv. I. M. Braguglia, avvocato dello Stato,

— per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra J. A. Gensmantel, Treasury Solicitor, in qualità di agente,

— per il Consiglio delle Comunità europee, dal sig. A. Bräutigam, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. D. Booß e G. zur Hausen, consiglieri giuridici, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Zuckerfabrik Süderdithmarschen e della Zuckerfabrik Soest, rappresentate dagli avv.ti D. Ehle e J. Sedemund, del foro di Colonia, del governo italiano, del governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. C. Bellamy, in qualità di agente, del Consiglio e della Commissione, all'udienza del 20 marzo 1990,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza dell'8 novembre 1990,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

1 Con ordinanza 31 marzo 1988, pervenuta in cancelleria il successivo 20 maggio, il Finanzgericht di Amburgo ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali vertenti, la prima, sulla competenza dei giudici nazionali ad ordinare, nell'ambito di un procedimento sommario, la sospensione dell'esecuzione di un provvedimento nazionale fondato su un regolamento comunitario e, la seconda, sulla validità del regolamento (CEE) del Consiglio 2 luglio 1987, n. 1914, che istituisce un contributo speciale di riassorbimento nel settore dello zucchero per la campagna di commercializzazione 1986-87 (GU L 183, pag. 5).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia sorta tra la società Zuckerfabrik Süderdithmarschen, impresa saccarifera, e lo Hauptzollamt (ufficio doganale principale) di Itzehoe. Quest'ultimo, con ingiunzione 19 ottobre 1987, ha intimato alla Zuckerfabrik Süderdithmarschen il pagamento di una somma pari a 1 982 942,66 DM come contributo speciale di riassorbimento per la campagna di commercializzazione dello zucchero 1986-87.

3 Detto contributo, istituito dal citato regolamento n. 1914/87 adottato a stregua dell'art. 43 del Trattato, è finalizzato al riassorbimento integrale delle perdite subite dalla Comunità nel settore dello zucchero durante la campagna iniziatasi il 1° luglio 1986 e conclusasi il 30 giugno 1987. Tali perdite erano state provocate dalle restituzioni all'esportazione particolarmente elevate che la Comunità aveva dovuto erogare nel corso della suddetta campagna, allo scopo di garantire lo smaltimento nei paesi terzi delle eccedenze della produzione comunitaria di zucchero.

4 Avverso l'ingiunzione dello Hauptzollamt la Zuckerfabrik Süderdithmarschen ha presentato opposizione, che è stato respinta. La Zuckerfabrik ha pertanto proposto dinanzi al Finanzgericht di Amburgo un'istanza per la sospensione cautelare dell'esecuzione della detta decisione e, al contempo, un ricorso per l'annullamento della medesima. A sostegno delle due domande giudiziali, la Zuckerfabrik ha dedotto l'invalidità del regolamento n. 1914/87, sul quale era fondato il provvedimento dello Hauptzollamt.

5 Il Finanzgericht di Amburgo ha accolto l'istanza di sospensione cautelare dell'esecuzione della decisione dello Hauptzollamt Itzehoe ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) a) Se l'art. 189, secondo comma, del Trattato CEE vada interpretato nel senso che la portata generale dei regolamenti nei singoli Stati membri non esclude la competenza dei giudici nazionali a sospendere provvisoriamente in via cautelare gli effetti di un atto amministrativo che trovi fondamento in un regolamento, fino alla definizione del giudizio di merito.

b) In caso di soluzione affermativa del punto a) della prima questione: quali presupposti debbano ricorrere affinché i giudici nazionali possano accordare provvedimenti provvisori e se esistano norme comunitarie in materia, ed eventualmente quali, o se la concessione di tali provvedimenti debba trovare disciplina nel diritto nazionale.

2) Se il regolamento del Consiglio 2 luglio 1987, n. 1914, che istituisce un contributo speciale di riassorbimento nel settore dello zucchero per la campagna di commercializzazione 1986-87, sia valido. In particolare, se detto regolamento sia invalido per violazione del principio di irretroattività dei regolamenti impositivi di oneri tributari ».

6 Con separata ordinanza il Finanzgericht di Amburgo ha sospeso il procedimento di merito fino alla pronuncia della Corte sulle suddette due questioni pregiudiziali.

7 D'altro canto, il Finanzgericht di Düsseldorf, con ordinanza 19 ottobre 1988, pervenuta in cancelleria il 20 marzo 1989, ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, cinque questioni pregiudiziali anch'esse vertenti sulla validità del regolamento del Consiglio n. 1914/87.

8 Tali cinque questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia sorta tra la Zuckerfabrik Soest GmbH, anch'essa produttrice di zucchero, e lo Hauptzollamt (ufficio doganale principale) di Paderborn. Quest'ultimo, con ingiunzione 20 ottobre 1987, ha intimato alla Zuckerfabrik Soest il pagamento della somma di 1 675 013,71 DM a titolo del summenzionato contributo di riassorbimento.

9 Avverso tale ingiunzione la Zuckerfabrik Soest ha presentato opposizione, che è stato respinta. La Zuckerfabrik Soest ha pertanto proposto al Finanzgericht di Düsseldorf un'istanza di sospensione cautelare dell'esecuzione della decisione dello Hauptzollamt Paderborn e, inoltre, un ricorso per l'annullamento della stessa decisione. A sostegno dell'istanza e del ricorso la Zuckerfabrik Soest ha dedotto, così come la Zuckerfabrik Süderdithmarschen nell'altro procedimento, l'invalidità del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento, sul quale il provvedimento dello Hauptzollamt Paderborn era fondato.

10 Con ordinanza 10 febbraio 1988, il Finanzgericht di Düsseldorf ha accolto l'istanza di sospensione cautelare dell'esecuzione della decisione dello Hauptzollamt Paderborn, prendendo atto della sussistenza di gravi dubbi in ordine alla validità del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento.

11 Con ordinanza 19 ottobre 1988, lo stesso Finanzgericht ha sospeso il procedimento di merito ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se il regolamento n. 1914/87 che istituisce un contributo speciale di riassorbimento nel settore dello zucchero per la campagna di commercializzazione 1986-87 (GU L 183 del 3 luglio 1987, pag. 5) sia invalido in quanto il contributo speciale di riassorbimento costituisce un tributo finanziario che potrebbe essere istituito solo sulla base dell'art. 201 del Trattato CEE.

In subordine:

2) Se l'istituzione del contributo speciale di riassorbimento da parte del regolamento del Consiglio n. 1914/87 per la campagna di commercializzazione 1986-87 sia compatibile con la limitazione dell'autofinanziamento di cui all'art. 28 del regolamento n. 1785/81 nonché con il principio di certezza del diritto vigente nell'ordinamento comunitario.

In subordine:

3) Se l'istituzione del contributo speciale di riassorbimento nel settore dello zucchero per la campagna di commercializzazione 1986-87 sia compatibile con il divieto di assegnare a carico di un settore economico rischi estranei all'ambito di un'organizzazione di mercato nonché con il principio che vieta oneri finanziari sproporzionati.

In subordine:

4) Se l'art. 1 del regolamento n. 1914/87 che istituisce un contributo speciale di riassorbimento nel settore dello zucchero per la campagna di commercializzazione 1986-87 contrasti con il divieto di discriminazione (art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato CEE) imponendo per lo zucchero B un contributo notevolmente più elevato rispetto a quello riscosso per lo zucchero A.

In subordine:

5) Se il regolamento n. 1914/87 che istituisce un contributo speciale di riassorbimento nel settore dello zucchero per la campagna di commercializzazione 1986-87 violi, nelle descritte condizioni, i principi fondamentali, vigenti nel diritto comunitario, posti a tutela del diritto di proprietà e del diritto al libero esercizio delle attività economiche, qualora le suddette attività non possano più essere finanziate con gli utili conseguiti, bensì solo con riserve patrimoniali, di guisa che la sopravvivenza stessa delle imprese sia in pericolo ».

12 Per una più ampia illustrazione degli antefatti delle due cause principali, delle norme comunitarie pertinenti nonché dello svolgimento dei due procedimenti e delle osservazioni scritte presentate alla Corte, si fa rinvio alle relazioni d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati in prosieguo solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

13 Poiché le due cause presentano una connessione in relazione al loro oggetto e di tale connessione è emersa conferma nel corso della fase orale, è opportuno procedere alla loro riunione ai fini della sentenza ai sensi dell'art. 43 del regolamento di procedura.

**Sulla questione della sospensione dell'esecuzione di un provvedimento nazionale basato su un regolamento comunitario**

*Quanto al principio*

14 Il Finanzgericht di Amburgo anzitutto chiede, in sostanza, se l'art. 189, secondo comma, del Trattato CEE debba essere interpretato nel senso che esso esclude la competenza dei giudici nazionali a concedere la sospensione cautelare dell'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale adottato a stregua di un regolamento comunitario.

15 In favore della tesi affermativa di tale competenza, il Finanzgericht di Amburgo osserva che la misura in parola si limita a differire l'applicazione eventuale di un provvedimento nazionale, senza porre in discussione la validità del regolamento comunitario. Tuttavia, per chiarire i motivi della sua questione, esso fa rilevare, in senso avversativo, che la concessione di tale sospensione può comportare gravi effetti, potendo ostacolare la piena efficacia dei regolamenti in tutti gli Stati membri, in contrasto con l'art. 189, secondo comma, del Trattato.

16 Va anzitutto rilevato che le disposizioni dell'art. 189, secondo comma, del Trattato non possono far ostacolo alla tutela giurisdizionale che il diritto comunitario riconosce ai singoli. Nell'ipotesi in cui incomba alle autorità nazionali l'attuazione in via amministrativa di regolamenti comunitari, la tutela giurisdizionale garantita dal diritto comunitario comporta per i singoli il diritto di contestare, in via incidentale, la legittimità di tali regolamenti dinanzi al giudice nazionale e di indurre quest'ultimo a rivolgersi alla Corte in via pregiudiziale.

17 Questa prerogativa verrebbe compromessa se, in attesa di una sentenza della Corte, unica competente per dichiarare l'invalidità di un regolamento comunitario (v. sentenza 22 ottobre 1987, Foto-Frost, punto 20 della motivazione, causa 314/85, Racc. pag. 4199), ai singoli non fosse concesso, nel ricorso di determinati presupposti, di ottenere una misura di sospensione che consenta di paralizzare nei loro confronti gli effetti del regolamento impugnato.

18 Come la Corte ha affermato nella citata sentenza 22 ottobre 1987, Foto-Frost (punto 16 della motivazione), il rinvio a titolo pregiudiziale per l'accertamento di validità costituisce, al pari del ricorso d'annullamento, uno strumento del controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni comunitarie. Orbene, l'art. 185 del Trattato CEE attribuisce alla parte ricorrente nell'ambito del ricorso per annullamento la facoltà di instare per la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato e conferisce alla Corte la competenza per concederla. La coerenza del sistema di tutela cautelare impone che il giudice nazionale possa, allo stesso modo, ordinare la sospensione dell'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale basato su un regolamento comunitario la cui legittimità sia in contestazione.

19 Peraltro, nella sentenza 19 giugno 1990, Factortame (causa C-213/89, Racc. pag. I-2433), pronunciata in una causa vertente sulla compatibilità di una legge nazionale con il diritto comunitario, la Corte ha dichiarato, richiamandosi all'effetto utile dell'art. 177, che il giudice nazionale, che le aveva deferito questioni pregiudiziali interpretative allo scopo di essere messo in grado di statuire sul detto punto della compatibilità, doveva poter ordinare provvedimenti provvisori nonché sospendere l'applicazione della legge nazionale controversa fino al momento in cui avesse emesso la pronuncia conformemente all'interpretazione fornita ai sensi dell'art. 177.

20 La tutela cautelare garantita dal diritto comunitario ai singoli dinanzi ai giudici nazionali non può variare a seconda che essi contestino la compatibilità delle norme nazionali con il diritto comunitario oppure la validità di norme del diritto comunitario derivato, vertendo la contestazione, in entrambi i casi, sul diritto comunitario medesimo.

21 Alla luce dei rilievi sopra svolti, la prima parte della prima questione va pertanto risolta dichiarando che l'art. 189 del Trattato dev'essere interpretato nel senso che esso non esclude la competenza dei giudici nazionali a concedere la sospensione dell'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale adottato a stregua di un regolamento comunitario.

*Quanto ai presupposti della sospensione*

22 Il Finanzgericht di Amburgo si domanda poi a quali condizioni i giudici nazionali possano ordinare la sospensione dell'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale basato su un regolamento comunitario in funzione delle riserve che essi eventualmente nutrano sulla validità di tale regolamento.

23 Occorre premettere che le misure di sospensione dell'esecuzione di un atto impugnato non possono essere adottate se non quando le circostanze di fatto e di diritto invocate dai ricorrenti inducano il giudice nazionale a convincersi dell'esistenza di gravi dubbi sulla validità del regolamento comunitario sul quale l'atto amministrativo impugnato è fondato. Solo la possibilità di un'invalidazione, riservata alla Corte, può infatti giustificare la concessione della sospensione.

24 Va poi rilevato che la sospensione dell'esecuzione deve mantenere carattere provvisorio. Il giudice nazionale può quindi ordinare la sospensione cautelare solo fino a che la Corte non abbia statuito sulla questione della validità. Ove la Corte non sia già stata investita di tale questione, il giudice nazionale è perciò tenuto ad operare il rinvio pregiudiziale, esponendo i motivi d'invalidità che gli appaiano fondati.

25 Quanto agli altri presupposti della sospensione dell'esecuzione degli atti amministrativi, si deve osservare che le norme processuali sono stabilite dai diritti nazionali, le cui divergenze in materia di condizioni per la concessione della sospensione possono nuocere all'uniforme applicazione del diritto comunitario.

26 Orbene, tale uniforme applicazione costituisce un'esigenza fondamentale dell'ordinamento giuridico comunitario; essa implica quindi che la sospensione dell'esecuzione di provvedimenti amministrativi basati su un regolamento comunitario, pur essendo disciplinata dalle norme di rito nazionali, in particolare per ciò che attiene alla proposizione ed all'istruzione della domanda, vada quanto meno assoggettata in tutti gli Stati membri a condizioni di concessione uniformi.

27 Poiché il potere dei giudici nazionali di concedere tale sospensione trova riscontro nella competenza riservata alla Corte dall'art. 185 nell'ambito dei ricorsi ai sensi dell'art. 173, è necessario che detti giudici concedano la sospensione solo alle condizioni previste per le domande di provvedimenti urgenti dinanzi alla Corte.

28 Da una giurisprudenza costante della Corte risulta, al riguardo, che le misure di sospensione dell'esecuzione di un atto impugnato possono essere adottate soltanto se urgenti, in altri termini, se la loro adozione sia necessaria e se i loro effetti riguardino un momento precedente la decisione di merito, per evitare che la parte richiedente subisca un pregiudizio grave ed irreparabile.

29 Quanto all'urgenza, occorre precisare che il pregiudizio invocato dal ricorrente deve potersi concretizzare ancor prima che la Corte abbia potuto statuire sulla validità dell'atto comunitario impugnato. Quanto alla natura del pregiudizio, la Corte ha più volte ribadito che un pregiudizio meramente pecuniario non può, in linea di massima, considerarsi irreparabile. Tuttavia, spetta al giudice del procedimento sommario esaminare le circostanze del caso di specie, valutando al riguardo gli elementi che consentono di accertare se l'immediata esecuzione dell'atto oggetto dell'istanza di sospensione possa comportare in capo al richiedente danni irreversibili, che non potrebbero essere riparati qualora l'atto comunitario venisse dichiarato invalido.

30 Deve aggiungersi, peraltro, che il giudice nazionale chiamato ad applicare le norme comunitarie nell'ambito della propria competenza ha l'obbligo di garantire la piena efficacia del diritto comunitario e quindi, in caso di dubbi sulla validità dei regolamenti comunitari, di tener conto dell'interesse della Comunità affinché gli stessi regolamenti non vengano esclusi senza una garanzia rigorosa.

31 Nell'adempiere tale obbligo, il giudice nazionale investito di un'istanza di sospensione provvisoria deve anzitutto verificare se l'atto comunitario controverso non venga ad essere privato di ogni pratica efficacia in difetto di un'applicazione immediata.

32 Per altro verso, qualora la sospensione dell'esecuzione possa comportare per la Comunità un rischio finanziario, il giudice nazionale deve poter imporre al richiedente la prestazione di sufficienti garanzie, quali la costituzione di una cauzione o di un sequestro a scopo conservativo.

33 Dalle considerazioni sopra svolte discende che la seconda parte della prima questione deferita dal Finanzgericht di Amburgo dev'essere risolta nel senso che la sospensione dell'esecuzione di un provvedimento nazionale adottato in applicazione di un regolamento comunitario può essere concessa da un giudice nazionale a condizione che:

— lo stesso giudice nutra gravi riserve in ordine alla validità dell'atto comunitario e provveda direttamente ad effettuare il rinvio pregiudiziale, nell'ipotesi in cui alla Corte non sia già stata deferita la questione di validità dell'atto impugnato;

— ricorrano gli estremi dell'urgenza e sul richiedente incomba il rischio di subire un pregiudizio grave ed irreparabile;

— il suddetto giudice tenga pienamente conto dell'interesse della Comunità.

**Sulla validità**

34 Il Finanzgericht di Amburgo ha posto in dubbio la validità del citato regolamento n. 1914/87 rilevando che esso non rispetterebbe il principio di irretroattività e sarebbe per ciò stesso contrario al principio di certezza del diritto.

35 Il Finanzgericht di Düsseldorf, a sua volta, ha manifestato riserve sulla validità del medesimo regolamento formulando cinque questioni, dalle quali emergono censure attinenti alla base giuridica adeguata per l'istituzione del contributo speciale di riassorbimento, alla compatibilità del detto regolamento col regolamento base (CEE) del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 177, pag. 4), alla violazione dei principi che vietano di assegnare a carico di un settore dell'economia rischi ad esso estranei nonché oneri finanziari sproporzionati ed alla violazione dei principi posti a tutela del diritto di proprietà e del diritto al libero esercizio delle attività professionali.

36 Le questioni deferite nelle due suddette cause, costituendo semplicemente diversi profili sotto i quali lo stesso atto potrebbe essere censurato, vanno esaminate congiuntamente.

*Quanto alla censura relativa alla violazione del procedimento di cui all'art. 201 del Trattato CEE*

37 Il Finanzgericht di Düsseldorf ritiene, in sostanza, che per poter essere adottato a stregua dell'art. 43 del Trattato CEE, nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, un contributo deve tendere alla stabilizzazione del mercato di cui trattasi. Orbene, una siffatta misura può riguardare il presente o il futuro. Non è così nel caso del contributo speciale di riassorbimento, il quale mira a ripianare le perdite risultanti da una precorsa campagna di commercializzazione. Inoltre, al pagamento del detto contributo sono tenuti i soli produttori di zucchero, mentre una misura di stabilizzazione del mercato dovrebbe colpire in primo luogo i bieticoltori. Secondo il Finanzgericht di Düsseldorf, il controverso contributo ha, pertanto, la natura di un tributo per il finanziamento, che avrebbe potuto essere validamente istituito solo in base all'art. 201 del Trattato.

38 Per poter prendere posizione su tale censura, si deve rilevare che l'art. 2 della decisione del Consiglio 7 maggio 1985, 85/257/CEE, relativa al sistema di risorse proprie delle Comunità (GU L 128, pag. 15), che era in vigore al momento dell'adozione del regolamento contestato, distingue tra « contributi e altri diritti previsti nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero », i quali già costituiscono risorse proprie, ed « entrate provenienti da altri tributi che siano istituiti nell'ambito di una politica comune », conformemente al Trattato, le quali divengono risorse proprie sempre che la procedura di cui all'art. 201 del Trattato CEE ed alle equivalenti disposizioni degli altri trattati istitutivi sia stata ultimata.

39 Tenuto conto delle inevitabili evoluzioni verificatesi nella produzione e nel mercato comunitario dello zucchero, la suddetta decisione 7 maggio 1985 non intendeva, nell'art. 2, primo comma, lett. a), limitare la sua applicazione ai soli contributi previsti al momento della sua adozione, vale a dire ai contributi all'epoca fissati dal regolamento del Consiglio n. 1785/81 (in prosieguo: il « regolamento base »). Avendo carattere integrativo rispetto ai contributi già esistenti al momento

dell'adozione della decisione 7 maggio 1985, il contributo speciale di riassorbimento va ricompreso tra « i contributi e altri diritti previsti nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero » ai sensi della stessa decisione.

40 Comunque sia, va rilevato, come già nella sentenza 30 settembre 1982, Amylum (causa 108/81, Racc. pag. 3107), con riguardo alla decisione del Consiglio 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità (GU L 94, pag. 19), che la decisione 7 maggio 1985, avendo natura finanziaria, ha lo scopo di definire le risorse proprie iscritte nel bilancio della Comunità e non le istituzioni comunitarie competenti ad istituire diritti, tributi, prelievi, contributi e altre fonti di entrata.

41 Ne consegue che non era necessario espletare la procedura di cui all'art. 201 per l'adozione di una misura come il contributo speciale di riassorbimento previsto dal regolamento n. 1914/87, nemmeno se questo avesse la natura di un tributo per il finanziamento.

42 Il punto se l'art. 43 del Trattato CEE possa configurarsi come base giuridica per l'istituzione di un contributo inteso a colpire operazioni economiche in relazione ad una situazione passata si risolve nello stabilire se in forza del suddetto articolo un contributo possa essere istituito con effetto retroattivo. Tale censura si confonde quindi con quella relativa alla violazione del principio di irretroattività, che sarà di seguito esaminata.

*Quanto alla censura relativa alla compatibilità del regolamento n. 1914/87 con il regolamento base*

43 Il Finanzgericht di Düsseldorf, richiamandosi alla sentenza della Corte 29 marzo 1979, NTN Toyo Bearing Company (causa 113/77, Racc. pag. 1185), osserva che il Consiglio, nel limitare, all'art. 28 del regolamento base, l'importo dei contributi che potevano essere riscossi dai produttori di zucchero, avrebbe inteso precludersi l'istituzione, mediante un diverso regolamento direttamente basato sull'art. 43 del Trattato, di un contributo superiore a tale limite.

44 Al riguardo, si deve ricordare che il regolamento base e il controverso regolamento n. 1914/87 sono stati entrambi emanati a stregua dell'art. 43 del Trattato. Ne consegue che il regolamento n. 1914/87 non può essere considerato un regolamento di esecuzione del regolamento base, come era il regolamento controverso nella causa sulla quale è intervenuta la sentenza 16 giugno 1987, Romkes (causa 46/86, Racc. pag. 2671).

45 Il Consiglio può modificare, integrare o abrogare un regolamento base che esso ha adottato secondo la procedura di cui all'art. 43 del Trattato, purché le disposizioni modificatrici, integrative o abrogatrici siano emanate in conformità della stessa procedura, senza dover inserire tali disposizioni nel regolamento base.

46 Nel caso in esame, la fattispecie è diversa da quella che ha dato origine alla dianzi citata sentenza 29 marzo 1979, NTN Toyo Bearing Company. In quella causa, infatti, il Consiglio, dopo aver adottato un regolamento generale inteso ad attuare uno degli obiettivi enunciati dall'art. 113 del Trattato, aveva derogato alle regole così sancite adottando un regolamento applicativo riguardante un caso concreto.

47 Ciò premesso, si deve ammettere che il regolamento base non precludeva al Consiglio l'adozione del regolamento n. 1914/87, sempre che ciò fosse avvenuto in conformità alla procedura prevista dall'art. 43 del Trattato.

*Quanto alla censura relativa alla violazione del principio di irretroattività*

48 Il Finanzgericht di Amburgo, come pure il Finanzgericht di Düsseldorf ravvisano nel regolamento n. 1914/87 una violazione del principio di irretroattività per il fatto che la sua adozione risale al 2 luglio 1987, ossia è successiva alla fine della campagna di commercializzazione 1986-87, conclusasi il 30 giugno 1987, campagna della quale esso mira a riassorbire le perdite. Il regolamento in parola ricollegherebbe pertanto il pagamento del contributo a fatti trascorsi, ossia la produzione di zucchero realizzata nel corso della suddetta campagna di commercializzazione. Inoltre, sarebbe stato deluso il legittimo affidamento dei produttori, in quanto questi ultimi potevano ragionevolmente fare assegnamento sul fatto che i contributi previsti dal regolamento base non venissero aumentati o che ne fosse altrimenti previsto l'integrale trasferimento sui bieticoltori.

49 La Corte ha già dichiarato, in particolare nelle sentenze 25 gennaio 1979, Racke (causa 98/78, Racc. pag. 69), e Decker (causa 99/78, Racc. pag. 101), e 30 settembre 1982, Amylum (causa 108/81, già citata), che benché in linea generale il principio della certezza delle situazioni giuridiche osti a che gli effetti nel tempo di un atto comunitario decorrano da una data anteriore alla sua pubblicazione, può eccezionalmente ammettersi il contrario, qualora lo scopo da raggiungere lo esiga e fatto salvo il pieno rispetto del legittimo affidamento degli interessati.

50 Per quanto riguarda la prima di queste due condizioni, è opportuno richiamare qualche dato di fatto e di diritto. Le eccedenze derivanti dal rapporto tra la produzione e il consumo di zucchero nella Comunità devono essere smaltite nei mercati dei paesi terzi. La differenza tra le quotazioni o i prezzi sul mercato mondiale e i prezzi nella Comunità viene compensata da una restituzione all'esportazione. Il regolamento base ha previsto il finanziamento integrale, da parte degli stessi produttori, degli oneri finanziari che ne derivano.

51 Nell'intento di accostarsi il più possibile alla realtà economica e di permettere così la stabilizzazione del mercato, che costituisce uno degli obiettivi enunciati dall'art. 39 del Trattato, l'art. 28 del regolamento base ha previsto che, in linea generale, tali contributi vadano riscossi prima della fine di ciascuna campagna di commercializzazione e, di conseguenza, sulla scorta delle perdite normalmente prevedibili per gli impegni all'esportazione da realizzare per la campagna in corso.

52 Nondimeno, l'incidenza di taluni avvenimenti eccezionali prodottisi nel corso della campagna in questione, come, nel caso di specie, la brusca caduta del dollaro o il crollo delle quotazioni mondiali dello zucchero, può non essere stata prevista con sufficiente precisione al momento in cui sono stati fissati i contributi. In tal caso, è giustificabile che gli oneri che i produttori devono finanziare possano essere determinati solo in seguito all'accertamento dell'effetto globale di tali avvenimenti ed eventualmente allo scadere della campagna nel corso della quale si sono verificati.

53 Qualora dopo l'accertamento complessivo delle perdite per la campagna di commercializzazione 1986-87 il Consiglio non avesse adottato alcun provvedimento per integrare i contributi già a carico dei produttori, l'obiettivo perseguito, consistente nella stabilizzazione nell'interesse comune del mercato dello zucchero, in particolare mediante restituzioni all'esportazione, avrebbe potuto essere raggiunto solo a spese del bilancio comunitario, mentre il principio dell'organizzazione co-

mune del mercato dello zucchero è il finanziamento integrale da parte dei produttori.

54 Il Consiglio ha quindi legittimamente potuto ritenere che lo scopo da raggiungere nell'interesse generale, consistente nella stabilizzazione del mercato comunitario dello zucchero, esigesse che il controverso regolamento si applicasse alla campagna di commercializzazione 1986-87. Conseguentemente, la prima delle condizioni alle quali è subordinata l'applicabilità di un atto comunitario a una data anteriore a quella della sua pubblicazione può considerarsi soddisfatta.

55 Per stabilire se sia parimenti soddisfatta la seconda delle condizioni sopra richiamate, occorre accertare se l'operato del Consiglio abbia leso un legittimo affidamento degli interessati nella limitazione dei contributi stabilita dal regolamento base, affidamento che sarebbe andato deluso in seguito alla pubblicazione, in data 2 luglio 1987, del regolamento n. 1914/87.

56 Nelle cause principali, tuttavia, le ricorrenti non potevano fondatamente invocare l'esistenza di un legittimo affidamento meritevole di tutela.

57 Infatti, in primo luogo, i produttori di zucchero erano stati resi edotti, attraverso l'undicesimo « considerando » del regolamento base, del fatto che gli oneri occasionati dallo smercio delle eccedenze risultanti dal rapporto esistente tra la produzione della Comunità e il suo consumo dovevano essere integralmente finanziati dagli stessi produttori.

58 In secondo luogo, la Commissione aveva pubblicato il 9 settembre 1986 il bilancio, recante il riferimento VI PC 2 — 408, nel quale era chiaramente posta in evidenza la probabilità di un deficit per la campagna 1986-87.

59 In terzo luogo, dalla pubblicazione della proposta nella Gazzetta ufficiale 3 aprile 1987 (GU C 89, pag. 18), ossia prima della conclusione della campagna, i produttori di zucchero avevano avuto notizia della presentazione al Consiglio, da parte della Commissione, di una proposta di regolamento relativa all'istituzione di un

contributo speciale di riassorbimento nel settore dello zucchero per la campagna di commercializzazione 1986-87, proposta che sarebbe stata recepita nel controverso regolamento n. 1914/87.

60 Ne deriva che la censura relativa alla violazione del principio di irretroattività non può essere accolta.

*Quanto alla censura relativa al divieto di assegnare a carico di un settore dell'economia rischi estranei alla relativa organizzazione di mercato od oneri finanziari sproporzionati*

61 Osserva il Finanzgericht di Düsseldorf che le perturbazioni del mercato, alle quali può porsi rimedio mediante misure adottate nell'ambito delle organizzazioni comuni dei mercati, sono quelle riconducibili a cause interne al mercato stesso. Nelle organizzazioni di mercato diverse da quella dello zucchero i rischi inerenti al ribasso delle quotazioni sul mercato mondiale nonché alla caduta del dollaro gravano esclusivamente sul FEAOG. Ciò dimostrerebbe che il legislatore comunitario presuppone che tali rischi esulino dalla sfera d'influenza degli operatori economici e che non possano perciò essere posti a loro carico.

62 Innanzitutto, si deve rilevare che, se è pur vero che siffatti rischi sono il più delle volte posti a carico del FEAOG, ciò non è una conseguenza necessaria del Trattato, il quale autorizza, all'art. 40, n. 4, la creazione di tale fondo senza imporne la partecipazione a tutte le misure di organizzazione di mercato. Se il settore dello zucchero è l'unico ad essere assoggettato al principio dell'autofinanziamento, ciò deriva dal fatto, evidenziato dal Consiglio in risposta ad un quesito della Corte, che in altri settori dell'agricoltura i produttori hanno minori garanzie di prezzo, sicché è spiegabile che il finanziamento non venga posto a loro carico.

63 Va poi osservato che, grazie al sistema delle restituzioni all'esportazione, i produttori di zucchero comunitario possono accedere al mercato mondiale per smaltire una parte della loro produzione. I rischi su di essi incombenti vanno pertanto valutati in relazione a tale mercato mondiale. Orbene, eventi come la sovrapproduzione di zucchero o le fluttuazioni tra le monete europee e il dollaro sono idonei a modificare l'offerta o la domanda e, quindi, il prezzo di tale prodotto. I rischi connessi a tali eventi non possono pertanto considerarsi estranei al mercato di cui trattasi.

64 D'altra parte, il contributo speciale di riassorbimento non comporta, comunque, oneri finanziari sproporzionati per i produttori di zucchero. Da un lato, infatti, esso costituisce la contropartita dei vantaggi che per essi rappresenta la possibilità di fruire di restituzioni all'esportazione per smaltire i quantitativi prodotti in sopravanzo rispetto al consumo comunitario. Dall'altro lato, i produttori di zucchero possono, in forza dell'art. 1, n. 3, del regolamento n. 1914/87, trasferire la maggior parte del suddetto contributo sui venditori di barbabietole o canne da zucchero prodotte nella Comunità.

65 Alla luce dei suddetti rilievi, la censura formulata dal giudice nazionale deve ritenersi infondata.

*Quanto alla censura relativa all'esistenza di una discriminazione*

66 Il Finanzgericht di Düsseldorf ravvisa una discriminazione, vietata dall'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato, nella circostanza che il contributo speciale di riassorbimento incida più gravemente sui produttori di zucchero B che non sui produttori di zucchero A, pur trattandosi del medesimo prodotto.

67 A tale proposito, è opportuno ricordare che il regolamento base fissa, per ciascuna campagna annuale di commercializzazione dello zucchero e per ciascuna regione di produzione, un quantitativo di base A ed un quantitativo di base B. Gli Stati membri ripartiscono tra le imprese il loro quantitativo di base A sotto forma di quote A A ed il loro quantitativo di base B sotto forma di quote B. Il complesso delle quote A assegnate per campagna di commercializzazione equivale all'incirca al consumo umano di zucchero nella Comunità nel corso della stessa campagna. Lo zucchero prodotto nei limiti delle quote A (zucchero A) e B (zucchero B) può essere liberamente smerciato nella Comunità e beneficiare di garanzie di prezzo e di smercio grazie al sistema d'intervento. Esso può parimenti essere esportato in paesi terzi, eventualmente col sostegno di una restituzione all'esportazione. Infine, lo zucchero prodotto in eccesso rispetto alle quote A e B di un'impresa (cosiddetto zucchero C) può essere smerciato solo in paesi terzi, senza fruire di alcuna restituzione all'esportazione.

68 Conseguenza di tale regime è che ogniqualvolta un'impresa produca in eccesso rispetto alla propria quota A, vale a dire oltre la sua parte nella produzione di zucchero destinata al consumo comunitario, essa produce necessariamente eccedenze, il cui sbocco normale può essere solo l'esportazione verso paesi terzi.

69 Orbene, si è sopra rilevato che il contributo speciale di riassorbimento è finalizzato a ripianare le perdite eccezionali provocate dalla concessione di elevate restituzioni all'esportazione, destinate a favorire lo smercio delle eccedenze comunitarie nei mercati dei paesi terzi.

70 Era pertanto legittima l'imposizione di oneri proporzionalmente più elevati per lo zucchero prodotto in eccesso rispetto alla quota A.

71 Conseguentemente, l'assunto della violazione dell'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato non può, neanch'esso, essere condiviso.

*Quanto alla censura relativa alla lesione del diritto di proprietà e del diritto al libero esercizio delle attività economiche*

72 Il Finanzgericht di Düsseldorf ritiene configurabile un'arbitraria lesione dei diritti fondamentali di proprietà e di libera impresa, allorché un'impresa non sia in grado di pagare, per mezzo degli utili di gestione conseguiti nel corso di una campagna, i successivi contributi accumulatisi nel corso della stessa campagna e debba così attingere alle proprie riserve, vale a dire alla sua stessa consistenza patrimoniale.

73 Su tale punto, va ricordato che la Corte ha già riconosciuto (v. in particolare sentenza 11 luglio 1989, Schräder, punto 15 della motivazione, causa 265/87, Racc. pag. 2237) che possono essere apportate restrizioni all'applicazione del diritto di proprietà e al libero esercizio di un'attività professionale, in particolare, nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti.

74 Come ha esattamente rilevato il governo del Regno Unito, l'obbligo di pagare un contributo non può essere equiparato ad una restrizione del diritto di proprietà.

75 Si deve pertanto ammettere che il contributo speciale di riassorbimento non lede in nessun modo il diritto di proprietà dei produttori di zucchero.

76 Quanto al libero esercizio delle attività economiche, si è già rilevato, in precedenza, che il contributo speciale di riassorbimento risponde a obiettivi di interesse generale, in quanto impedisce che le perdite subite da un settore economico vengano sopportate dalla Comunità. Tale intervento non può considerarsi sproporzionato. Il contributo, che può, infatti, essere parzialmente trasferito sui bieticoltori, è stato istituito allo scopo essenziale di « non rimettere in questione, prima della data prestabilita, il regime delle quote di produzione », come puntualizza il quarto « considerando » del regolamento n. 1914/87. Orbene, come giustamente ha fatto rilevare la Commissione, una riduzione delle quote, che a lungo termine avrebbe portato alla riduzione della quota di mercato detenuta a livello mondiale dall'industria comunitaria di trasformazione dello zucchero, avrebbe costituito un pregiudizio assai più grave per gli interessi dei produttori di zucchero e dei bieticoltori.

77 L'assunto della lesione del diritto di esercitare liberamente le attività economiche è quindi infondato.

78 Discende dal complesso delle considerazioni sopra svolte che occorre rispondere al Finanzgericht di Amburgo e al Finanzgericht di Düsseldorf che l'esame delle questioni sottoposte non ha messo in evidenza elementi atti ad inficiare la validità del regolamento del Consiglio 2 luglio 1987, n. 1914, che istituisce un contributo speciale di riassorbimento nel settore dello zucchero per la campagna di commercializzazione 1986-87.

**Sulle spese**

79 Le spese sostenute dal governo italiano e dal governo del Regno Unito nonché dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi ai giudici nazionali, ai quali spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Finanzgericht di Amburgo, con ordinanza 31 marzo 1988, e dal Finanzgericht di Düsseldorf, con ordinanza 19 ottobre 1988, dichiara:

1) **L'art. 189 del Trattato dev'essere interpretato nel senso che esso non esclude la competenza dei giudici nazionali a concedere la sospensione dell'esecuzione di un provvedimento amministrativo adottato a stregua di un regolamento comunitario.**

2) **La sospensione dell'esecuzione di un provvedimento nazionale adottato in applicazione di una norma comunitaria può essere concessa da un giudice nazionale a condizione che lo stesso giudice nutra gravi riserve in ordine alla validità dell'atto comunitario e provveda direttamente a effettuare il rinvio, nell'ipotesi in cui alla Corte non sia già stata deferita la questione di validità dell'atto impugnato, ricorrano gli estremi dell'urgenza, sul richiedente incomba il rischio di subire un pregiudizio grave e irreparabile e il suddetto giudice tenga pienamente conto dell'interesse della Comunità.**

3) **L'esame delle questioni sollevate non ha messo in evidenza elementi atti a inficiare la validità del regolamento (CEE) del Consiglio 2 luglio 1987, n. 1914, che istituisce un contributo speciale di riassorbimento nel settore dello zucchero per la campagna di commercializzazione 1986-87.**

Due Mancini Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 febbraio 1991.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due