teriore contributo per finanziare la suddetta campagna.

4. L'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero è assoggettata al principio dell'autofinanziamento integrale da parte dei produttori. Conformemente a tale principio e per far fronte ad un eccezionale aumento delle spese provocato dalle fluttuazioni del mercato mondiale, nel quale i produttori comunitari devono smaltire una parte della loro produzione, fluttuazioni che hanno dato luogo ad un elevato ammontare delle restituzioni all'esportazione, è stato istituito il contributo speciale di riassorbimento per la campagna 1986-87. In quanto contropartita dei vantaggi che la suddetta organizzazione comune comporta, tale contributo non ha causato oneri finanziari sproporzionati per i produttori, potendo questi trasferire la maggior parte del suddetto contributo sui venditori di barbabietole o canne da zucchero. Né esso può essere considerato una lesione del diritto di proprietà. Infine, per le sue finalità, come pure per le sue caratteristiche, esso non può essere considerato un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza del diritto dei produttori interessati al libero esercizio delle proprie attività economiche.

5. Il contributo speciale di riassorbimento per la campagna 1986-87, istituito nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, era finalizzato a ripianare le perdite eccezionali provocate dall'erogazione di elevate restituzioni all'esportazione, destinate a favorire lo smercio delle eccedenze comunitarie nei mercati dei paesi terzi. La circostanza che tale contributo abbia imposto oneri proporzionalmente più elevati per lo zucchero prodotto in eccesso rispetto alla quota A non può essere considerata una discriminazione vietata dall'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato. Infatti, qualsiasi quantitativo di zucchero prodotto in eccesso rispetto alla quota A produce necessariamente eccedenze. Poiché lo sbocco normale di queste ultime può essere solo l'esportazione verso paesi terzi, esse provocano l'erogazione di restituzioni a carico del bilancio comunitario.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-143/88 *

Indice

Pagina

I — Antefatti e procedimento 421

A — Normativa comunitaria 421

1. Regolamento base 421

* Lingua processuale: il tedesco.

2. Regolamento istitutivo del contributo di riassorbimento 423

3. Regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento 424

4. Regolamenti successivi 425

B — Antefatti e procedimento nella causa principale 425

1. Antefatti e procedimento 425

2. Questioni pregiudiziali 426

a) Quanto alla competenza dei giudici nazionali a sospendere in via cautelare l'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale fondato su un regolamento comunitario 426

b) Quanto alle condizioni per la concessione della sospensione dell'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale fondato su un regolamento comunitario 427

c) Quanto alla validità del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento 427

— Sulla censura relativa alla violazione del procedimento di cui all'art. 201 del Trattato CEE 427

— Sulla censura relativa all'inosservanza del principio di irretroattività 427

C — Procedimento dinanzi alla Corte 428

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte 429

A — Sulla prima parte della prima questione (competenza dei giudici nazionali a sospendere in via cautelare l'esecuzione di un atto amministrativo nazionale fondato su un regolamento comunitario) 429

1. Posizione della ricorrente nella causa principale 429

2. Posizione del governo italiano 430

3. Posizione del governo del Regno Unito 430

4. Posizione del Consiglio 431

5. Posizione della Commissione 431

B — Sulla seconda parte della prima questione (condizioni per la concessione della sospensione dell'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale fondato su un regolamento comunitario) 431

1. Posizione della ricorrente nella causa principale 431

2. Posizione del governo italiano 431

3. Posizione della Commissione 432

C — Sulla seconda questione (validità del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento) 433

1. Posizione della ricorrente nella causa principale 433

a) Censura relativa alla violazione del procedimento di cui all'art. 201 del Trattato CEE 433

b) Censura relativa alla compatibilità del regolamento n. 1914/87 con il regolamento base 434

c) Censura relativa al divieto di assegnare a carico di un settore dell'economia rischi estranei all'organizzazione di mercato od oneri finanziari sproporzionati 435

d) Censura relativa all'inosservanza del principio di irretroattività 435

e) Censura relativa all'esistenza di una discriminazione 436

f) Censura relativa alla lesione del diritto di proprietà e del diritto al libero esercizio delle attività economiche 437

g) Censura relativa allo sviamento di potere 438

h) Censura relativa ai principi fondamentali del diritto pubblico tedesco in materia di riscossione dei tributi 438

2. Posizione del governo del Regno Unito 439

a) Per quanto riguarda la censura relativa alla violazione del procedimento di cui all'art. 201 del Trattato CEE 439

b) Per quanto riguarda la censura relativa all'inosservanza del principio di irretroattività 439

3. Posizione del Consiglio 441

4. Posizione della Commissione 443

III — Risposte ai quesiti rivolti dalla Corte 444

A — Quesiti rivolti alla Zuckerfabrik Süderdithmarschen 444

B — Quesito rivolto al governo del Regno Unito 445

C — Quesiti rivolti al Consiglio 445

D — Quesito rivolto alla Commissione 446

I — Antefatti e procedimento

A — *Normativa comunitaria*

1. Regolamento base

L'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero è disciplinata dal regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785 (GU L 177, pag. 4, in prosieguo: il « regolamento base »).

La situazione della Comunità nel settore dello zucchero è caratterizzata da eccedenze strutturali. Allo scopo di frenare la produzione saccarifera, il regolamento base prevede l'attribuzione di quote di produzione ai fabbricanti di zucchero.

A tal fine, l'art. 24 del regolamento base fissa, per ciascuna regione di produzione (corrispondente, in sostanza, al territorio degli Stati membri), un quantitativo di base A ed un quantitativo di base B.

Tali quantitativi di base sono di volta in volta riferiti ad una campagna di commercializzazione annuale, compresa tra il 1° luglio di un anno ed il 30 giugno dell'anno successivo.

I quantitativi di base A ed i quantitativi di base B assegnati alle varie regioni di produzione sono il frutto di un negoziato politico. Gli Stati membri ripartiscono tra le imprese il loro quantitativo di base A sotto forma di quote A ed il loro quantitativo di base B sotto forma di quote B.

L'insieme delle quote A assegnate per campagna di commercializzazione equivale, approssimativamente, al consumo umano di zucchero nella Comunità nel corso di una campagna. Per determinare la quota A di una data impresa si tiene conto, in particolare, della produzione media annua che questa ha raggiunto nel corso di alcune campagne precedenti. Quanto alla quota B delle imprese, essa è calcolata in base alla media delle produzioni più elevate da esse raggiunte nel corso di tre delle campagne tra il 1975-76 ed il 1979-80 e non può essere inferiore al 10% della loro quota A (art. 24 del regolamento base).

Lo zucchero prodotto a titolo delle quote A (zucchero A) e quello prodotto a titolo delle quote B (zucchero B) costituiscono lo stesso prodotto. Il regime giuridico applicabile tuttavia varia, in relazione ad alcuni punti, a seconda che la produzione abbia luogo nell'ambito delle quote A ovvero nell'ambito delle quote B.

Lo zucchero A e lo zucchero B possono essere liberamente messi in commercio nella Comunità, nel qual caso godono di una garanzia di prezzo e di smercio mediante un sistema d'intervento. Essi possono essere altresì esportati. Se il prezzo di intervento è superiore al prezzo dello zucchero sul mercato mondiale, la differenza è compensata da una restituzione all'esportazione. In tale ipotesi, i produttori ricevono, per ogni chilogrammo di zucchero esportato, una somma pari alla differenza tra i due prezzi. Se il prezzo d'intervento è inferiore al prezzo dello zucchero sul mercato mondiale, si applica un prelievo. In tal caso, i

produttori devono corrispondere, per ogni chilogrammo di zucchero esportato, una somma pari alla differenza tra il prezzo d'intervento ed il prezzo sul mercato mondiale, per ipotesi superiore.

Lo zucchero prodotto in eccesso rispetto alle quote A e B di un'impresa (denominato zucchero C) non è ammesso al beneficio del sistema d'intervento. Esso deve essere esportato fuori della Comunità e senza fruire di restituzioni all'esportazione.

In pratica, il prezzo d'intervento è sempre superiore al prezzo dello zucchero sul mercato mondiale. Poiché è possibile produrre, entro il limite delle quote B, quantitativi di zucchero eccedenti il consumo comunitario che fruiscono di restituzioni all'esportazione, la Comunità deve sopportare ingenti oneri a causa delle restituzioni all'esportazione.

Queste ultime sono state dapprima finanziate mediante crediti attinti dal bilancio comunitario. Il regolamento base prevede tuttavia un sistema di contributi alla produzione inteso a permettere l'integrale trasferimento sul settore di attività considerato degli oneri derivanti per la Comunità dall'esportazione dello zucchero. A tale proposito, segnala l'undicesimo « considerando » del regolamento base che l'obiettivo è quello di « garantire in modo giusto ma efficace il finanziamento integrale, da parte degli stessi produttori, degli oneri occasionati dallo smercio delle eccedenze risultanti dal rapporto esistente tra la produzione della Comunità ed il suo consumo ».

L'art. 28 del regolamento base contiene la disciplina dei contributi destinati al conseguimento di tale obiettivo. Detti contributi colpiscono in diversa misura la produzione di zucchero A e quella di zucchero B.

Prima della fine di ciascuna campagna di commercializzazione, si fa luogo ad una stima della perdita complessiva prevedibile, che è pari alla differenza prevedibile tra l'importo totale delle restituzioni da erogare e quello dei prelievi da riscuotere nel corso della campagna considerata.

Ai produttori di zucchero sono imposti due contributi onde compensare la perdita complessiva prevedibile, ossia un contributo alla produzione di base ed un contributo B.

Il contributo alla produzione di base viene riscosso sulla produzione di zucchero A e su quella di zucchero B ed è limitato al 2% del prezzo d'intervento dello zucchero bianco.

Se il contributo alla produzione di base non è sufficiente per compensare la perdita complessiva prevedibile, viene applicato un contributo B, prelevato esclusivamente sulla produzione di zucchero B. Di massima, tale contributo non può superare il 30% del prezzo d'intervento dello zucchero bianco. Tale percentuale può essere elevata fino ad un massimo del 37,5% quando il contributo alla produzione di base e il contributo B, limitati al 30%, non abbiano consentito l'integrale copertura della perdita complessiva prevedibile.

Il regolamento base prevede una certa traslazione dell'onere dei due contributi sui produttori di barbabietole. Tale traslazione ha luogo con la fissazione del prezzo di base delle barbabietole nonché mediante una riduzione del prezzo minimo delle barbabie-

tole che i produttori di zucchero devono pagare ai produttori di barbabietole (artt. 4 e 5 del regolamento base).

2. Regolamento istitutivo del contributo di riassorbimento

Il sistema di quote e di contributi sopra descritto si applica, in forza dell'art. 23 del regolamento base, alle campagne di commercializzazione dal 1981-82 al 1985-86.

Al termine del suddetto periodo, era emerso che i contributi introdotti dal regolamento erano largamente insufficienti per assicurare l'autofinanziamento integrale del settore. Infatti, benché tali contributi fossero stati riscossi ai tassi massimi autorizzati dal regolamento base, segnatamente grazie all'elevazione del limite del contributo B dal 30% al 37,5%, veniva accertato, al termine del periodo dal 1981-82 al 1985-86, un deficit di 400 milioni di ECU.

Il 24 marzo 1986, il Consiglio adottava il regolamento (CEE) n. 934/86 che modifica il regolamento (CEE) n. 1785/81, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 87, pag. 1, in prosieguo: il « regolamento istitutivo del contributo di riassorbimento »).

Tale regolamento prorogava il sistema di quote e di contributi istituito dal regolamento base per le campagne di commercializzazione dal 1986-87 al 1990-91. I produttori di zucchero pertanto continuavano a versare il contributo alla produzione di base ed il contributo B per queste cinque ulteriori campagne.

Per altro verso, il nuovo regolamento inseriva nel regolamento base un articolo 32 bis, che affiancava ai due contributi già esistenti un contributo supplementare denominato « contributo di riassorbimento », con lo scopo di riassorbire il deficit di 400 milioni di ECU accertato al termine del periodo dal 1981-82 al 1985-86, nella misura di 80 milioni di ECU per campagna durante il periodo dal 1986-87 al 1990-91.

Come si evince dall'ottavo « considerando » del regolamento istitutivo del contributo di riassorbimento, appariva materialmente impossibile differenziare l'importo del nuovo contributo in funzione della partecipazione dei produttori agricoli e delle imprese di trasformazione alla creazione del deficit accertato, a causa dell'evoluzione che la struttura produttiva del settore aveva conosciuto in cinque anni (con riferimento alla scomparsa di taluni produttori a seguito di fallimenti, decessi, ecc.). Solo un'applicazione differenziata del contributo di riassorbimento secondo le regioni di produzione veniva ritenuta possibile.

L'art. 32 bis fissava quindi, per regioni di produzione, gli importi che i produttori di zucchero erano tenuti a versare a titolo del contributo di riassorbimento, per ogni 100 chilogrammi di zucchero bianco prodotto. Nessuna distinzione veniva fatta, al riguardo, a seconda che la produzione si riferisse alla quota A ovvero alla quota B dell'impresa.

L'art. 32 bis stabiliva che i produttori di zucchero potevano esigere dai venditori di barbabietole il rimborso del contributo di riassorbimento a concorrenza del 60% del suo importo.

3. Regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento

La campagna di commercializzazione 1986-87 si concludeva il 30 giugno 1987. A quanto risulta, solo nel corso di questa campagna, era emerso un ulteriore deficit di circa 227 milioni di ECU, superiore quindi alla metà del deficit creatosi nel corso delle cinque precedenti campagne.

Il 2 luglio 1987 il Consiglio adottava, di conseguenza, il regolamento (CEE) n. 1914/87, che istituisce un contributo speciale di riassorbimento nel settore dello zucchero per la campagna di commercializzazione 1986-87 (GU L 183, pag. 5, in prosieguo: il « regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento »), la cui validità è ora messa in discussione nei presenti procedimenti pregiudiziali.

Così come il regolamento base ed il regolamento istitutivo del contributo di riassorbimento, il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento veniva adottato ai sensi dell'art. 43 del Trattato. Questo articolo prevede che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo.

Contrariamente al regolamento n. 934/86, che istituisce il contributo di riassorbimento, il nuovo regolamento non modifica il regolamento base, tuttavia contiene numerosi riferimenti a quest'ultimo sia nella motivazione sia nella parte dispositiva.

Il contributo speciale di riassorbimento è finalizzato al riassorbimento integrale della parte della perdita complessiva legata alla campagna di produzione 1986-87 non coperta dalle entrate provenienti dai contributi istituiti col regolamento base (contributo alla produzione di base e contributo B).

Esso è calcolato, per ciascun produttore di zucchero, applicando alla somma da questo dovuta per la campagna di commercializzazione 1986-87 per i contributi istituiti col regolamento base un determinato coefficiente, identico per tutta la Comunità e fissato in modo tale che la parte restante della perdita da riassorbire per la campagna di cui trattasi venga integralmente coperta. Tale coefficiente veniva fissato a 0,38873 col regolamento (CEE) della Commissione 13 ottobre 1987, n. 3061, che fissa il coefficiente per il calcolo del contributo speciale di riassorbimento per la campagna di commercializzazione 1986-87 nel settore dello zucchero (GU L 290, pag. 10).

Alla stessa stregua del regolamento istitutivo del contributo di riassorbimento, il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento prevede che i produttori di zucchero possono esigere dai venditori di barbabietole il rimborso del 60% del contributo da esso istituito. Tale rimborso può conseguirsi attraverso una corrispondente riduzione del prezzo pagato per le barbabietole consegnate vuoi per la campagna di commercializzazione 1986-87 vuoi per la campagna successiva.

Di conseguenza, i produttori di zucchero dovevano sopportare sulla loro produzione della campagna di commercializzazione

1986-87 tre tipi di contributi: quelli istituiti dal regolamento base (contributo alla produzione di base e contributo B), il contributo di riassorbimento destinato a compensare, a concorrenza di 80 milioni di ECU, le perdite accumulate durante il periodo dal 1981-82 al 1985-86 e, infine, il contributo speciale di riassorbimento inteso a compensare un passivo di 227 milioni di ECU connesso alla produzione della campagna 1986-87 e non riassorbito dai contributi istituiti dal regolamento base.

4. Regolamenti successivi

In epoca successiva ai fatti che hanno dato origine ai presenti procedimenti pregiudiziali il Consiglio adottava, parimenti ai sensi dell'art. 43 del Trattato, nuovi regolamenti attinenti al regime dei contributi nel settore dello zucchero.

Con uno di essi [regolamento (CEE) 25 aprile 1988, n. 1108, che istituisce un contributo speciale di riassorbimento nel settore dello zucchero per la campagna di commercializzazione 1987-88 (GU L 110, pag. 25)], il Consiglio istituiva, per la campagna di commercializzazione 1987-88, un contributo speciale di riassorbimento identico a quello prescritto dal controverso regolamento per la campagna 1986-87.

Con l'altro regolamento [regolamento (CEE) 25 aprile 1988, n. 1107, che modifica il regolamento (CEE) n. 1785/81 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 110, pag. 20)], il Consiglio inseriva nel regolamento base un articolo 28 bis con il quale istituiva, per le campagne 1988-89, 1989-90 e 1990-91, un contributo denominato « contributo complementare », identico per finalità e meccanismo al contributo speciale di riassorbimento. Esso è, quindi, destinato a ripianare integralmente, per ciascuna delle tre campagne di commercializzazione considerate, le perdite non compensate dagli altri contributi istituiti dal regolamento base (contributo alla produzione di base e contributo B).

B — *Antefatti e procedimento nella causa principale*

1. Antefatti e procedimento

Con ingiunzione 19 ottobre 1987, lo Hauptzollamt Itzehoe (ufficio doganale principale di Itzehoe), resistente nella causa principale, intimava alla Zuckerfabrik Süderdithmarschen, ricorrente nella causa principale, il pagamento di una somma pari a 1 982 942,66 DM quale contributo speciale di riassorbimento per la campagna di commercializzazione 1986-87.

Contro tale ingiunzione la Zuckerfabrik Süderdithmarschen presentava opposizione, che veniva respinta.

La Zuckerfabrik instava conseguentemente dinanzi al Finanzgericht di Amburgo per la sospensione cautelare dell'esecuzione del provvedimento dello Hauptzollamt. Nel contempo, essa proponeva dinanzi allo stesso giudice un risorso per l'annullamento del provvedimento medesimo. A sostegno di entrambe le domande giudiziali, la Zuckerfabrik deduceva che il regolamento che istituisce il contributo speciale di riassorbimento, sul quale riposava il provvedimento dello Hauptzollamt, era invalido.

Con ordinanza 31 marzo 1988, il Finanzgericht di Amburgo accoglieva l'istanza di sospensione dell'esecuzione del provvedimento dello Hauptzollamt e deferiva alla Corte varie questioni pregiudiziali, di seguito riportate. Con un'ulteriore ordinanza, il Finanzgericht sospendeva il procedimento di merito fino alla pronuncia della Corte sulle seguenti questioni pregiudiziali.

2. Questioni pregiudiziali

Le questioni pregiudiziali deferite alla Corte dal Finanzgericht di Amburgo nell'ambito del procedimento relativo alla sospensione cautelare dell'esecuzione sono le seguenti:

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.

Nell'ordinanza di rinvio, il Finanzgericht motiva le suddette questioni formulando le seguenti considerazioni.

a) Quanto alla competenza dei giudici nazionali a sospendere in via cautelare l'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale fondato su un regolamento comunitario

Per quanto attiene alla prima parte della prima questione, il Finanzgericht rileva che esso è tenuto, in forza del proprio diritto nazionale, ad ordinare la sospensione dell'esecuzione di un provvedimento nazionale laddove sussistano gravi riserve in ordine alla validità di questo. Nondimeno esso si chiede se possa in tal modo procedere allorché gli appaia dubbia la validità di un regolamento comunitario, su cui il provvedimento nazionale sia basato.

In senso affermativo di siffatta competenza, il Finanzgericht osserva che la sospensione dell'esecuzione non pregiudica l'esistenza del provvedimento nazionale, bensì si limita a differirne l'eventuale applicazione. Inoltre, l'adozione di provvedimenti provvisori non

revoca in discussione nel merito la validità del regolamento comunitario.

In senso avversativo della competenza ad ordinare la sospensione di un provvedimento amministrativo nazionale basato su un regolamento comunitario, il Finanzgericht fa tuttavia rilevare che un simile provvedimento di sospensione potrebbe urtare contro la diretta applicabilità dei regolamenti in tutti gli Stati membri sancita dall'art. 189, secondo comma, del Trattato. Del pari sottolinea il Finanzgericht che la concessione della sospensione dell'esecuzione ai sensi dell'art. 185 del Trattato ovvero di provvedimenti provvisori ai sensi dell'art. 186 obbedisce a regole diverse da quelle del diritto tedesco.

b) Quanto alle condizioni per la concessione della sospensione dell'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale fondato su un regolamento comunitario

Quanto alla seconda parte della prima questione, il Finanzgericht ritiene che il rinvio alle condizioni prescritte nei rispettivi ordinamenti nazionali potrebbe essere fonte di discriminazione tra gli operatori dei vari Stati membri. Per contro, l'applicazione analogica dell'art. 83 del regolamento di procedura della Corte potrebbe essere una soluzione idonea a garantire la parità di trattamento.

c) Quanto alla validità del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento

Per chiarire la seconda questione, il Finanzgericht esamina due censure di invalidità dinanzi ad esso invocate dalla Zuckerfabrik.

— Sulla censura relativa alla violazione del procedimento di cui all'art. 201 del Trattato CEE

In primo luogo, la Zuckerfabrik ha sostenuto che il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento doveva essere basato sull'art. 201 del Trattato anziché sull'art. 43 del medesimo. Il contributo speciale di riassorbimento costituirebbe in realtà un tributo per il finanziamento e sarebbe quindi una risorsa propria ai sensi dell'art. 201 del Trattato. Ora, secondo tale articolo, per l'istituzione di risorse proprie è necessaria una decisione del Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, nonché un'attività normativa degli Stati membri, in conformità delle loro rispettive norme costituzionali.

Il Finanzgericht non condivide questo primo argomento. A suo parere, il contributo speciale di riassorbimento inerisce all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero ed è stato quindi validamente istituito sulla base dell'art. 43 del Trattato. Il procedimento ex art. 201 del Trattato va osservato solo laddove si tratti di iscrivere un contributo finanziario come risorsa propria nel bilancio delle Comunità europee. Per contro, l'istituzione in sé di un contributo destinato a stabilizzare un mercato agricolo non esige il ricorso all'art. 201 del Trattato.

— Sulla censura relativa all'inosservanza del principio di irretroattività

In secondo luogo, la Zuckerfabrik ha sostenuto dinanzi al Finanzgericht che il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è in contrasto con il principio

di irretroattività. Il Finanzgericht condivide tale punto di vista e nutre, conseguentemente, gravi perplessità sulla validità dello stesso regolamento.

Al riguardo, esso rileva anzitutto che il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è stato adottato successivamente alla conclusione della campagna di commercializzazione, le cui perdite mira a riassorbire. Tale regolamento ricollega inoltre il pagamento del contributo a fatti riferiti al passato, ossia alla produzione di zucchero realizzata nel corso della suddetta campagna di commercializzazione. Su quest'ultimo punto, esso si differenzia dal regolamento 24 marzo 1986, n. 934, che istituisce il contributo di riassorbimento, che ha ricollegato il pagamento di quest'ultimo contributo a fatti futuri, ossia alla produzione di zucchero che sarebbe intervenuta nel corso delle campagne dal 1986-87 al 1990-91. Il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento spiega invece un vero e proprio effetto retroattivo.

Il Finanzgericht ricorda poi che, secondo la giurisprudenza della Corte, un atto comunitario può essere produttivo di effetti a decorrere da una data anteriore alla sua pubblicazione soltanto a titolo eccezionale, quando lo richieda lo scopo da raggiungere e fatto salvo il legittimo affidamento degli interessati (v., in particolare, sentenza 30 settembre 1982, Amylum, punto 4 della motivazione, causa 108/81, Racc. pag. 3107).

Il Finanzgericht non reputa necessario esaminare se la prima delle suddette condizioni sia soddisfatta, ossia se l'obiettivo del finanziamento integrale del settore dello zucchero rendeva necessario che il contributo speciale di riassorbimento venisse imposto con effetto retroattivo. A suo parere, infatti, la seconda condizione, relativa al rispetto del legittimo affidamento degli interessati, nel caso di specie non viene in ogni caso rispettata. Quest'ultima affermazione muove da due rilievi.

In primo luogo, il regolamento base ha limitato il contributo finanziario dei produttori di zucchero per il riassorbimento delle perdite a determinate percentuali massime del prezzo d'intervento dello zucchero. Gli interessati potevano legittimamente attendersi che tali percentuali non sarebbero state oltrepassate.

Inoltre, il regolamento base ha istituito contributi i quali, benché imposti ai produttori di zucchero, potevano da costoro essere integralmente trasferiti sui produttori di barbabietole mediante una corrispondente riduzione del prezzo minimo delle barbabietole (art. 5, n. 2, del regolamento base). Per contro, il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento autorizza il trasferimento del nuovo contributo sui produttori di barbabietole solo fino a concorrenza del 60% (art. 1, n. 3, del medesimo regolamento). In considerazione del regolamento base, i produttori di zucchero hanno ragionevolmente potuto fare assegnamento sul fatto di dover pagare solo contributi integralmente trasferibili sui produttori di barbabietole.

C — *Procedimento dinanzi alla Corte*

L'ordinanza del Finanzgericht di Amburgo è stata registrata nella cancelleria della Corte il 20 maggio 1988.

Conformemente all'art. 20 del Protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia hanno presentato osservazioni scritte, il 2 settembre 1988, il Consiglio delle Comunità

europee, rappresentato del sig. A. Bräutigam, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, il 6 settembre 1988, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. D. Booß, in qualità di agente, il 7 settembre 1988, la Zuckerfabrik Süderditmarschen, ricorrente nella causa principale, rappresentata dagli avv.ti Ehle, Schiller e associati, del foro di Colonia, il 15 settembre 1988, il governo italiano, rappresentato 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, e il 15 settembre 1988, il governo del Regno Unito, rappresentato dalla sig.na J.A. Gensmantel, Treasury Solicitor, in qualità di agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia deciso di rivolgere alcuni quesiti alla Zuckerfabrik Süderdithmarschen, al governo del Regno Unito, al Consiglio ed alla Commissione. A tali quesiti è stata data risposta entro il termine assegnato.

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

A — *Sulla prima parte della prima questione* (competenza dei giudici nazionali a sospendere in via cautelare l'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale fondato su un regolamento comunitario)

1. Posizione della ricorrente nella causa principale

La *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* ritiene che le autorità nazionali possano ordinare la sospensione dell'esecuzione di un atto amministrativo nazionale fondato su un regolamento comunitario.

Innanzitutto, una misura di sospensione di un provvedimento amministrativo nazionale adottato ai sensi di un regolamento comunitario produce solo effetti limitati. Un provvedimento del genere non revoca in discussione né la validità del regolamento comunitario né quella dell'atto amministrativo comunitario, ma ha semplicemente per effetto quello di sospendere l'esigibilità dell'importo da riscuotere in forza dell'atto amministrativo nazionale.

La competenza dei giudici tedeschi ad ordinare la sospensione dell'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale rientra poi tra le garanzie giurisdizionali sancite dall'art. 19, n. 4, della Costituzione tedesca. Lo scrupolo di assicurare la portata generale e l'efficacia diretta di un regolamento comunitario su cui un atto amministrativo nazionale sia fondato non può giustificare nessuna restrizione di tali garanzie.

Inoltre, la competenza dei giudici nazionali ad ordinare la sospensione dell'esecuzione del provvedimento amministrativo nazionale basato su un regolamento comunitario discende dal sistema di tutela giurisdizionale previsto dallo stesso ordinamento giuridico comunitario. In tale sistema, la tutela giurisdizionale viene garantita talvolta dalla Corte talaltra dai giudici nazionali, a seconda che l'atto impugnato promani da un'istituzione comunitaria o da un'autorità nazionale. Con tale ripartizione di competenze è compatibile il fatto che i giudici nazionali possano ordinare la sospensione dell'esecuzione di un atto nazionale fondato su

un atto comunitario sulla cui validità nutrano riserve.

Infine, risulta già assodato, in seguito alla sentenza 22 ottobre 1987, Foto-Frost, punto 19 della motivazione (causa 314/85, Racc. pag. 4199), che i giudici nazionali possono, in sede di procedimento sommario, dichiarare, date certe condizioni, l'invalidità degli atti comunitari. La Corte ha in tal guisa ammesso che essi possono sospendere l'esecuzione di un provvedimento nazionale fondato su un atto comunitario, ove lo ritengano illegittimo.

2. Posizione del governo italiano

Il *governo italiano* difende anch'esso la tesi secondo cui un giudice nazionale può sospendere in via cautelare un atto amministrativo applicativo di un regolamento comunitario, anche se quest'ultimo non sia stato ancora dichiarato invalido dalla Corte.

Esso argomenta al riguardo sulla ripartizione delle competenze tra la Corte e i giudici nazionali. Tra le competenze di questi ultimi rientra certamente quella di provvedere sulle richieste di sospensione, in via cautelare e provvisoria, di atti amministrativi nazionali, onde evitare a coloro che ne sono destinatari danni gravi e irreparabili. La sospensione di un atto nazionale deve pertanto essere ammessa, anche qualora tale atto sia fondato su un regolamento comunitario: la pronuncia cautelare non incide affatto sulla validità di quest'ultimo, ma ne ritarda soltanto l'eventuale applicazione sino alla definizione del giudizio di merito.

Aggiunge il governo italiano che, ove ai giudici nazionali fosse precluso di ordinare la sospensione dell'esecuzione di un atto nazionale fondato su un regolamento comunitario, i privati resterebbero privi di ogni tutela cautelare. Essi non hanno il diritto, in linea di principio, di impugnare direttamente il regolamento comunitario dinanzi alla Corte né, conseguentemente, quello di chiedere a quest'ultima la sospensione dell'esecuzione del regolamento o la concessione di provvedimenti provvisori.

3. Posizione del governo del Regno Unito

Il *governo del Regno Unito* si pronuncia contro la competenza dei giudici nazionali a sospendere in via cautelare l'esecuzione di un provvedimento nazionale adottato sulla base di un regolamento comunitario.

Esso richiama la sentenza 22 ottobre 1987, Foto-Frost, citata (punto 15 della motivazione), nella quale la Corte si è riservata la competenza a dichiarare invalidi gli atti delle istituzioni comunitarie, sul rilievo che l'esistenza di divergenze fra i giudici degli Stati membri sulla validità degli atti comunitari potrebbe compromettere la stessa unità dell'ordinamento giuridico comunitario ed attentare alla fondamentale esigenza della certezza del diritto.

Queste stesse considerazioni devono indurre a negare ai giudici nazionali la competenza a dichiarare invalidi gli atti delle istituzioni comunitarie nell'ambito di procedimenti sommari. Le norme che disciplinano la competenza dei giudici nazionali in materia di concessione di misure cautelari variano infatti da uno Stato membro all'altro. Talché, ove si ammettesse la competenza dei giudici nazionali a dichiarare direttamente l'invalidità degli atti comunitari nell'ambito dei

suddetti procedimenti, potrebbero risultare valutazioni divergenti sulla validità di un medesimo atto comunitario.

4. Posizione del Consiglio

Il *Consiglio* si limita a osservare che, a suo parere, la questione deve essere risolta alla luce del principio della supremazia del diritto comunitario sancito dalla giurisprudenza della Corte, in particolare nella sentenza 21 maggio 1987, Albako (causa 249/85, Racc. pag. 2345). Esso tuttavia non precisa ulteriormente quale soluzione occorra dare alla questione pregiudiziale.

5. Posizione della Commissione

La *Commissione* è del parere che debba riconoscersi ai giudici nazionali la competenza a sospendere l'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale basato su un regolamento comunitario, nelle more della pronuncia sulla validità di questo atto nazionale.

I giudici nazionali, infatti, nell'ordinare la sospensione dell'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale che trovi fondamento in un regolamento comunitario, non si pronunciano sulla validità di tale regolamento. Essi si limitano ad esaminare se, nel caso concreto, interessi particolari meritevoli di tutela giustifichino il differimento dell'esecuzione dell'atto amministrativo nazionale sino alla definizione del procedimento di merito.

È inoltre auspicabile che si riconosca ai giudici nazionali la competenza a sospendere un atto nazionale fondato su un regolamento comunitario, affinché possa accordarsi ai privati, in via d'urgenza, un'efficace tutela giurisdizionale.

B — *Sulla seconda parte della prima questione* (condizioni per la concessione della sospensione dell'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale fondato su un regolamento comunitario)

1. Posizione della ricorrente nella causa principale

La *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* osserva che non esiste alcuna armonizzazione a livello comunitario delle norme processuali nazionali. Del resto, la separazione dei sistemi giurisdizionali nazionali, da un lato, e comunitario, dall'altro, osta a che la Corte uniformizzi tali norme di propria iniziativa. La concessione della sospensione dell'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale, anche se fondato su un regolamento comunitario, è quindi disciplinata esclusivamente dalle norme nazionali.

2. Posizione del governo italiano

Il *governo italiano* considera anch'esso che la competenza dei giudici nazionali ad ordinare la sospensione dell'esecuzione di un atto amministrativo nazionale fondato su un regolamento comunitario trovi disciplina negli ordinamenti nazionali e sottolinea che, in forza della ripartizione delle competenze tra la Corte e i giudici nazionali, soltanto questi ultimi possono ordinare la sospensione dell'esecuzione degli atti amministrativi nazionali. In difetto di armonizzazione delle norme processuali nazionali, è giocoforza ammettere che l'esercizio di tale compe-

tenza da parte dei giudici nazionali è disciplinato da norme nazionali. Il diritto comunitario vieta nondimeno agli Stati membri di rendere la tutela delle situazioni che esso garantisce più difficile di quanto avviene per le situazioni garantite dal diritto nazionale.

3. Posizione della Commissione

La *Commissione* ritiene, del pari, che la competenza dei giudici nazionali ad ordinare la sospensione dell'esecuzione di un provvedimento amministrativo fondato su un regolamento comunitario sia disciplinata dal diritto nazionale.

In proposito, richiama la giurisprudenza della Corte secondo cui il sistema di tutela giuridica istituito dal Trattato, che trova in particolare espressione nell'art. 177, implica che qualunque tipo di azione previsto dal diritto nazionale deve poter essere esperito per garantire il rispetto delle norme comunitarie aventi efficacia diretta alle stesse condizioni di ricevibilità e di procedura che valgono quando si tratta di garantire l'osservanza del diritto nazionale (v. sentenza 7 luglio 1981, Rewe, punto 44 della motivazione, causa 158/80, Racc. pag. 1805).

Da tale giurisprudenza discende che lo scrupolo di garantire l'osservanza del diritto comunitario non autorizza ad esigere una qualsiasi modificazione delle norme di rito nazionali. Talché non potrebbe imporsi ai giudici nazionali di applicare, in via analogica, le condizioni prescritte dall'art. 83 del regolamento di procedura della Corte, relative alla concessione, da parte della Corte, della sospensione dell'esecuzione o di provvedimenti provvisori.

La Commissione suggerisce tuttavia di assoggettare l'azione dei giudici nazionali a talune condizioni che, a suo avviso, non sono modificative delle norme processuali nazionali, ma possono attenuare, nei limiti del possibile, l'ingerenza nella competenza esclusiva della Corte a dichiarare l'invalidità degli atti comunitari. Le condizioni in parola sono tre.

In primo luogo, il giudice nazionale, nel valutare l'esistenza di gravi dubbi sulla legittimità dell'atto comunitario alla base del provvedimento amministrativo nazionale, deve pienamente tener conto dell'interesse comunitario.

In secondo luogo, qualora un giudice nazionale ordini la sospensione dell'esecuzione di un siffatto provvedimento amministrativo nazionale, deve simultaneamente sottoporre alla Corte in via pregiudiziale la questione della validità di tale atto comunitario. Verrebbe in tal modo pienamente rispettata la competenza esclusiva della Corte a dichiarare l'invalidità degli atti comunitari. L'obbligo di deferire alla Corte una domanda pregiudiziale sin dalla fase del procedimento sommario permette inoltre di ridurre la durata del periodo di incertezza sulla validità dell'atto comunitario. Tale obbligo consente infine di accelerare ulteriormente il procedimento di merito, nel quale non si renderebbe più necessario un rinvio pregiudiziale.

In terzo luogo, il giudice nazionale deve sospendere il procedimento di merito relativo alla validità del provvedimento amministrativo nazionale, nell'attesa che la Corte si pronunci in via pregiudiziale sulla validità dell'atto comunitario nell'ambito del procedimento sommario. Tale condizione è necessaria per garantire che il rinvio pregiudi-

ziale effettuato nell'ambito del procedimento sommario abbia pratica efficacia.

Tali diverse condizioni possono venire imposte pur senza che si determini un'ingerenza nelle norme di rito nazionali. Invero esse si limitano a « rendere concreto per un caso determinato » il procedimento pregiudiziale, comunque previsto dal diritto comunitario.

La Commissione propone pertanto la seguente soluzione: « i giudici nazionali possono, avvalendosi delle misure cautelari previste dalle norme processuali interne, sospendere gli effetti di un provvedimento amministrativo nazionale adottato sulla base di un atto comunitario, a condizione che l'interesse comunitario sia pienamente preso in considerazione, che gli stessi giudici sollevino contemporaneamente dinanzi alla Corte ai sensi dell'art. 177 del Trattato la questione della validità dell'atto comunitario e che si astengano nell'ambito del procedimento di merito dal pronunciarsi sulla detta validità sino a quando la Corte non abbia statuito sulla questione pregiudiziale ».

C — *Sulla seconda questione* (validità del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento)

1. Posizione della ricorrente nella causa principale

Ritenendo che il Finanzgericht, nella seconda questione, sollevi il punto della validità del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento in modo del tutto generico, la *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* muove otto censure di invalidità del regolamento in parola.

a) Censura relativa alla violazione del procedimento di cui all'art. 201 del Trattato CEE

In primo luogo, la Zuckerfabrik sostiene che base giuridica adeguata per l'adozione del controverso regolamento non era l'art. 43, bensì l'art. 201 del Trattato. Ciò in quanto il contributo speciale di riassorbimento costituisce in realtà un tributo per il finanziamento e non una misura di stabilizzazione del mercato dello zucchero.

In proposito la ricorrente argomenta che una misura di stabilizzazione di un mercato agricolo può riguardare solo il presente o il futuro, ma non il passato. Essa fa quindi rilevare che il controverso regolamento menziona espressamente, nel suo terzo « considerando », le « gravi restrizioni del bilancio comunitario ». Infine, la ricorrente sottolinea che solo i produttori di zucchero vengono giuridicamente obbligati al pagamento del contributo speciale di riassorbimento, mentre l'organizzazione del mercato dello zucchero è stata creata nell'esclusivo interesse dei bieticoltori. Su quest'ultimo punto, essa rinvia al terzo « considerando » del regolamento base, nel quale si legge che « per assicurare ai produttori di barbabietole (...) della Comunità il mantenimento delle garanzie necessarie per quanto concerne la loro occupazione ed il loro tenore di vita, occorre prevedere misure atte a stabilizzare il mercato dello zucchero ».

Essendo stato istituito al di fuori dell'organizzazione del mercato dello zucchero, il contributo speciale di riassorbimento non figura tra le risorse proprie di cui all'art. 2, primo comma, lett. a), della decisione del

Consiglio 7 maggio 1985, 85/257/CEE, relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità (GU L 128, pag. 15, in prosieguo: la « decisione relativa alle risorse proprie »). In forza di tale disposizione, costituiscono risorse proprie le entrate provenienti « dai contributi ed altri diritti previsti nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero ».

Non trattandosi di misura di stabilizzazione di un mercato agricolo, né rientrando tra le risorse proprie ai sensi della decisione relativa alle risorse proprie, il contributo speciale di riassorbimento non poteva essere validamente adottato se non sulla base dell'art. 201 del Trattato. Poiché il procedimento prescritto da questo articolo non è stato osservato, il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è invalido.

b) Censura relativa alla compatibilità del regolamento n. 1914/87 con il regolamento base

In secondo luogo, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen assume che il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è incompatibile col regolamento base e argomenta che, in conseguenza di tale incompatibilità, esso è contrario al regime giuridico dell'autofinanziamento ed al principio di certezza del diritto.

Su tale punto, la Zückerfabrik premette che l'art. 28 del regolamento base limita il contributo alla produzione di base al 2% del prezzo di intervento dello zucchero ed il contributo B al 30% o, eventualmente, al 37,5% di tale prezzo. I suddetti limiti sono stati ribaditi, per la campagna in questione, dal regolamento istitutivo del contributo di riassorbimento.

Disciplinando in modo esauriente, nell'art. 28 del regolamento base, il sistema di autofinanziamento del settore dello zucchero, il Consiglio si è precluso ogni ulteriore introduzione, operata al di fuori dell'organizzazione di mercato di cui trattasi, di un contributo speciale di riassorbimento la cui riscossione comporti il superamento dei limiti fissati nel regolamento base.

Le norme dell'ordinamento comunitario ostano infatti a che il Consiglio adotti, basandosi sulla delega generale di cui all'art. 43 del Trattato, un regolamento istitutivo di misure particolari incompatibili col regolamento generale disciplinante la materia. La Zuckerfabrik richiama a tale proposito la sentenza 29 marzo 1979, NTN Toyo Bearing Company, punto 21 della motivazione (causa 113/77, Racc. pag. 1185), nella quale la Corte ha affermato che il Consiglio, dopo aver adottato un regolamento generale onde porre in atto uno degli obiettivi dell'art. 113 del Trattato, non può derogare alle disposizioni che ha così emanato, nell'applicarle ai singoli casi, senza perturbare il sistema legislativo della Comunità ed infrangere l'uguaglianza degli amministrati di fronte alla legge.

L'autofinanziamento del settore dello zucchero poteva quindi essere assicurato solo entro i limiti consentiti dall'art. 28 del regolamento base. Invero, il principio dell'autofinanziamento di tale settore non aveva altro fondamento giuridico se non il regolamento base e la sua applicazione doveva mantenersi entro i limiti da questo tracciati.

La Zuckerfabrik sottolinea inoltre che l'adozione di una norma particolare incompatibile con la norma generale applicabile è in contrasto con la certezza del diritto nonché col legittimo affidamento degli interessati.

Il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è quindi invalido, in quanto incompatibile con le norme dell'ordinamento comunitario, ed è per tale motivo lesivo della certezza del diritto come pure del legittimo affidamento degli interessati.

c) Censura relativa al divieto di assegnare a carico di un settore dell'economia rischi estranei alla relativa organizzazione di mercato od oneri finanziari sproporzionati

In terzo luogo, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen sostiene che il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento viola il principio che vieta di far gravare su un settore dell'economia rischi ad esso estranei nonché oneri finanziari sproporzionati.

Le cause del deficit che il controverso contributo doveva ripianare sono estranee al comportamento degli operatori del mercato dello zucchero. Tali cause sono, essenzialmente, il persistere sul mercato mondiale di un basso prezzo dello zucchero e la caduta della quotazione del dollaro. Questi due fattori hanno costretto la Comunità a pagare, nel corso della campagna 1986-87, somme particolarmente ingenti a titolo di restituzioni all'esportazione.

La Zuckerfabrik sostiene che l'emergere di un deficit connesso a questo tipo di fattori esterni costituisce un rischio inerente allo stesso sistema dell'organizzazione dei mercati. Un deficit del genere deve pertanto essere posto a carico del bilancio comunitario, quantomeno nei limiti in cui esso superi l'abituale livello. In altri settori dell'organizzazione dei mercati, del resto, i rischi suddetti sono finanziati esclusivamente dal FEAOG.

Inoltre, l'intento di assicurare l'autofinanziamento di un settore agricolo non può far imporre agli operatori del settore interessato oneri finanziari sproporzionati. Il contributo speciale di riassorbimento fa gravare sui produttori di zucchero oneri esorbitanti a causa del suo ammontare e del fatto che esso si aggiunge a preesistenti contributi.

d) Censura relativa all'inosservanza del principio di irretroattività

In quarto luogo, la Zuckerfabrik fa valere che il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è contrario al principio di irretroattività e ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte, gli effetti di un atto comunitario non possono decorrere da una data anteriore alla sua pubblicazione se non quando lo scopo da raggiungere lo esiga e purché il legittimo affidamento degli interessati venga pienamente rispettato. Nella fattispecie, né l'una né l'altra di queste due condizioni vengano soddisfatte.

Quanto allo scopo da raggiungere, secondo la Zuckerfabrik, il Consiglio ha implicitamente ammesso che nessun interesse generale superiore giustificava l'istituzione di un contributo supplementare destinato a riassorbire le perdite della campagna di commercializzazione 1986-87. Esso si è infatti astenuto dal disporre misure in tal senso nell'adottare, il 24 marzo 1986, il regolamento istitutivo del contributo di riassorbimento, mentre il deficit accumulatosi nel

corso delle campagne anteriori lasciava sin d'allora prevedere nuove perdite per la campagna 1986-87.

Quanto al legittimo affidamento dei produttori di zucchero, esso è stato disatteso a causa della retroattività del contributo speciale di riassorbimento. Il regolamento base aveva stabilito dei limiti per il contributo alla produzione base ed il contributo B. Il regolamento istitutivo del contributo di riassorbimento ha confermato tali limiti per la campagna 1986-87. Nulla consentiva di prevedere che un contributo eccedente tali limiti sarebbe stato prelevato sulla produzione di questa campagna. La proposta della Commissione di istituire un siffatto contributo è stata sì presentata nel febbraio 1987 (GU C 89 del 3. 4. 1987, pag. 18), tuttavia in quel momento era già troppo tardi perché i produttori di zucchero potessero ancora adeguare il proprio comportamento in funzione di tale circostanza. In conformità delle disposizioni quadro che disciplinano i contratti di acquisto delle barbabietole, i contratti di acquisto tra i produttori di zucchero e i produttori di barbabietole per la campagna 1986-87 dovevano infatti essere conclusi prima del 1° maggio 1986 [regolamento (CEE) del Consiglio 20 febbraio 1968, n. 206/68, che stabilisce disposizioni quadro per i contratti e gli accordi interprofessionali concernenti l'acquisto di barbabietole (GU L 47, pag. 1)].

e) Censura relativa all'esistenza di una discriminazione

In quinto luogo, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen deduce la violazione, commessa con l'adozione del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento, del principio di parità di trattamento.

Essa ribadisce che il contributo speciale di riassorbimento colpisce in modo assai più grave la produzione di zucchero B rispetto a quella di zucchero A. Ciò consegue al fatto che il contributo in parola viene calcolato applicando un dato coefficiente ai contributi dovuti dai produttori di zucchero in forza del regolamento base (contributo alla produzione di base e contributo B) nonché al fatto che questi ultimi colpiscono anch'essi in modo molto più oneroso la produzione di zucchero B che non quella di zucchero A.

Per stabilire se il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento dia luogo ad un'arbitraria discriminazione a danno dei produttori di zucchero B, occorre accertare se i produttori di zucchero A e quelli di zucchero B si trovino in situazioni analoghe. In caso affermativo, occorre accertare se la disparità di trattamento sia effettivamente giustificata.

Secondo la Zuckerfabrik, i produttori di zucchero A e quelli di zucchero B versano in situazioni analoghe. Infatti, lo zucchero prodotto nell'ambito della quota A integra lo stesso prodotto di quello fabbricato nell'ambito della quota B. D'altra parte, sia lo zucchero A sia lo zucchero B possono essere venduti all'interno della Comunità od esportati in paesi terzi.

D'altro canto, nessuna ragione obiettiva giustifica che il contributo speciale di riassorbimento colpisca più gravemente la produzione di zucchero B che non quella di zucchero A.

Anzitutto, trattandosi dello stesso prodotto, non può sostenersi che la produzione di zucchero B, e non anche quella di zucchero

A, sia all'origine della situazione del mercato di cui trattasi, caratterizzato da eccedenze. Gli oneri derivanti per la Comunità dal pagamento delle restituzioni all'esportazione sono cioè indistintamente originati dalla produzione di zucchero A e da quella di zucchero B.

Inoltre, il contributo speciale di riassorbimento equivale ad un tributo per il finanziamento istituito al di fuori dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero. Ne consegue che è inammissibile che la differenziazione fatta tra zucchero A e zucchero B per i contributi istituiti dal regolamento base si rifletta sul contributo speciale di riassorbimento. Per ragioni di equità, quest'ultimo dovrebbe colpire con la stessa intensità la produzione di zucchero A e quella di zucchero B.

La Zuckerfabrik osserva poi che, ove fossero esistite circostanze eccezionali tali da giustificare un diverso trattamento della produzione di zucchero A rispetto a quella di zucchero B, tali circostanze avrebbero dovuto essere menzionate nella motivazione del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento. Tale regolamento, invece, si limita ad affermare nel quinto « considerando » che il contributo speciale di riassorbimento dovuto da un'impresa è calcolato in funzione del contributo alla produzione di base e del contributo B che la stessa impresa deve pagare, senza precisare i motivi per i quali tale metodo di calcolo è stato prescelto.

La Zuckerfabrik rileva, peraltro, che i produttori tedeschi di zucchero sono mediamente assoggettati ad un contributo speciale di riassorbimento pari al 4,2% del prezzo di intervento dello zucchero, mentre i produttori degli altri Stati membri subiscono, in media, un contributo pari al 3,3% soltanto di tale prezzo. Tale situazione deriva dal fatto che le imprese tedesche detengono quote B più elevate rispetto ai loro concorrenti degli altri Stati membri. Ora, la determinazione dei quantitativi di base A e B assegnati agli Stati membri (e da questi poi ridistribuiti tra i produttori di zucchero sotto forma di quote A e B) viene effettuata non già secondo criteri obiettivi, bensì sulla scorta di considerazioni di carattere politico. La disparità di tassazione tra i produttori di zucchero tedeschi e quelli degli altri Stati membri non è quindi obiettivamente giustificata.

La Zuckerfabrik ne conclude che il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento viola il principio di parità di trattamento sotto un duplice profilo, in primo luogo, in quanto la produzione di zucchero B viene colpita molto più intensamente di quella dello zucchero A e, in secondo luogo, in quanto i produttori di zucchero tedeschi subiscono, mediamente, un contributo nettamente più elevato di quello dei loro concorrenti degli altri Stati membri.

f) Censura relativa alla lesione del diritto di proprietà e del diritto al libero esercizio delle attività economiche

In sesto luogo, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen assume che il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento viola i principi fondamentali posti a tutela del diritto di proprietà e del libero esercizio delle attività economiche.

Essa richiama le sentenze 14 maggio 1974, Nold (causa 4/73, Racc. pag. 491), e 13 dicembre 1979, Hauer (causa 44/79, Racc. pag. 3727), nelle quali la Corte ha affermato

che il diritto di proprietà ed il diritto al libero esercizio delle attività professionali formano parte integrante dei diritti fondamentali dei quali la Corte garantisce l'osservanza. La Zuckerfabrik chiede che la Corte dichiari che un contributo come quello controverso, che si aggiunge con effetto retroattivo ad altri contributi ed è inoltre esorbitante, senza trovare compensazione negli utili derivanti dalla campagna considerata, lede i suddetti diritti fondamentali. Su tale punto, essa sottolinea che un contributo che i produttori di zucchero non possono pagare mediante gli utili ha per effetto quello di indurre i medesimi a ridurre la loro produzione, in particolare quella di zucchero B, che soggiace ad un prelievo particolarmente gravoso. Un siffatto contributo, inoltre, obbligando i produttori di zucchero a far ricorso alle proprie riserve patrimoniali, grava sulla stessa consistenza patrimoniale di tali imprese.

La Zuckerfabrik fa inoltre rilevare che la circostanza che i produttori di zucchero possono trasferire il contributo speciale di riassorbimento sui bieticoltori fino a concorrenza del 60% non offre alcun argomento in favore della compatibilità del controverso regolamento con i diritti fondamentali sopra richiamati. I produttori di zucchero sono infatti legalmente tenuti al pagamento in toto del contributo. Quest'ultimo può essere parzialmente trasferito sui produttori di barbabietole solo attraverso strumenti di diritto privato, il cui esito è sempre aleatorio.

g) Censura relativa allo sviamento di potere

In settimo luogo, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen assume che il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è inficiato da sviamento di potere. Vero obiettivo di questo regolamento non era quello di ripianare le perdite della campagna 1986-87, bensì di costringere i produttori di zucchero a rinunciare a qualsiasi produzione nell'ambito delle quote B. È per tale scopo che il regolamento impugnato fa gravare sulla produzione di zucchero B un contributo che comporta un effetto di soffocamento.

h) Censura relativa ai principi fondamentali del diritto pubblico tedesco in materia di riscossione dei tributi

In ottavo luogo, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen fa valere che il sistema di riscossione del contributo speciale di riassorbimento viola i fondamentali principi del diritto pubblico tedesco in materia di riscossione tributaria.

Gli stessi principi vietano, in particolare, l'imposizione a determinati soggetti (nella fattispecie, i produttori di zucchero) della totalità di un prelievo, mentre contribuenti finali di una parte di tale tributo (60%) sono altri soggetti (i produttori di barbabietole). Da uno studio del prof. Arndt, depositato dalla Zuckerfabrik in allegato alle sue osservazioni, risulta che simili modalità di riscossione di un tributo sono contrarie alla Costituzione tedesca.

I principi fondamentali del diritto pubblico tedesco impongono del pari che i contribuenti siano posti in grado di conoscere in anticipo e con precisione l'ammontare finale dell'imposta che essi dovranno versare. Il prelievo deve aver luogo, inoltre, secondo modalità che garantiscano la parità di trattamento dei contribuenti. Questi due presupposti non sono soddisfatti nel caso di specie,

dato che la traslazione del contributo speciale di riassorbimento sui produttori di barbabietole, entro il limite concesso del 60%, può rivelarsi in pratica in tutto o in parte irrealizzabile.

Poiché il diritto comunitario fa salvi i principi fondamentali riconosciuti dagli ordinamenti giuridici nazionali, le incompatibilità col diritto pubblico tedesco testé rilevate si riverberano sulla validità del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento.

2. Posizione del governo del Regno Unito

Il *governo del Regno Unito* prende in esame i due motivi di annullamento descritti nell'ordinanza di rinvio e ne conclude che il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è valido.

a) Per quanto riguarda la censura relativa alla violazione del procedimento di cui all'art. 201 del Trattato CEE

Per quanto riguarda, in primo luogo, il problema del fondamento giuridico adeguato per l'adozione del regolamento di cui trattasi, il governo del Regno Unito ricorda i criteri accolti dalla Corte nel valutare se un determinato contributo possa essere validamente adottato sulla base delle norme disciplinanti la politica agricola comune. Così, nella sentenza 21 febbraio 1979, Stölting, punto 7 della motivazione (causa 138/78, Racc. pag. 713), la Corte ha affermato che il prelievo di corresponsabilità nel settore del latte mirava a mettere a freno la produzione in presenza delle eccedenze accertate e che quel prelievo per tale motivo concorreva a promuovere il conseguimento dello scopo della stabilizzazione dei mercati, enunciata all'art. 39 del Trattato. Nella citata sentenza 30 settembre 1982, Amylum (punto 30 della motivazione), la Corte ha ritenuto che il contributo sulla produzione di isoglucosio fosse stato validamente istituito nell'ambito dell'organizzazione dei mercati agricoli, in quanto determinava la partecipazione dei fabbricanti di zucchero alle perdite derivanti, per la Comunità, dallo smercio del quantitativo prodotto in eccesso rispetto al consumo umano.

Secondo il governo del Regno Unito, il contributo speciale di riassorbimento è conforme ai criteri sopra richiamati, mirando esso a far sì che le imprese operanti nel settore zucchero subiscano direttamente ed integralmente il costo dello smaltimento delle eccedenze. Ne consegue che il regolamento istitutivo del contributo in parola è stato validamente adottato sulla base dell'art. 43 del Trattato.

Poiché il contributo speciale di riassorbimento poteva essere validamente istituito sulla base di quest'ultimo articolo, il ricorso all'art. 201 del Trattato sarebbe stato superfluo. Il controverso contributo rientra, in ogni caso, nelle risorse proprie ai sensi dell'art. 2, primo comma, lett. a), della decisione relativa alle risorse proprie, che espressamente riguarda i prelievi istituiti nell'ambito della politica agricola comune.

b) Per quanto riguarda la censura relativa all'inosservanza del principio di irretroattività

Per quanto riguarda, in secondo luogo, il problema della retroattività, il governo del

Regno Unito osserva che lo scopo da raggiungere esigeva l'applicazione retroattiva del controverso regolamento e che il legittimo affidamento degli interessati è stato peraltro pienamente rispettato.

Lo scopo da raggiungere era quello di stabilizzare il mercato dello zucchero, ponendo integralmente a carico degli operatori economici interessati le perdite relative alla campagna 1986-87 che non erano già state riassorbite con altri contributi. Tale scopo era sufficientemente rilevante per giustificare una deroga al principio di irretroattività. Esso poteva essere conseguito soltanto attraverso un contributo retroattivamente imposto, dal momento che solo al termine di una campagna di commercializzazione può conoscersi l'ammontare complessivo delle perdite connesse a tale campagna.

Il legittimo affidamento degli interessati è stato, peraltro, pienamente rispettato.

Innanzitutto, gli interessati avrebbero dovuto attendersi, alla luce di vari elementi, che sarebbe stato loro imposto un contributo superiore al limite fissato nel regolamento base. Infatti, la Commissione aveva reso pubblico, in data 9 settembre 1986, un bilancio dal quale risultava chiaramente un probabile deficit per la campagna 1986-87. Considerando che il settore dello zucchero era assoggettato, dall'adozione del regolamento base, ad un principio di autofinanziamento, gli operatori interessati avrebbero dovuto avere consapevolezza del fatto che il suddetto deficit sarebbe stato posto a loro carico. La proposta della Commissione relativa all'istituzione del contributo speciale di riassorbimento è intervenuta nel febbraio 1987. La stampa specializzata ha immediatamente dato notizia di tale proposta. I produttori di zucchero non possono pertanto asserire che l'adozione del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento li ha presi alla sprovvista.

Inoltre, il contributo speciale di riassorbimento è stato istituito secondo modalità che riducono, nei limiti delle possibilità, l'eventuale inosservanza del legittimo affidamento degli interessati. Il governo del Regno Unito sottolinea, in proposito, che il regolamento che istituisce il contributo in questione è entrato in vigore dopo soli tre giorni dal termine della campagna al quale il detto contributo di riferiva. D'altra parte, il contributo speciale di riassorbimento grava unicamente sugli operatori economici che hanno dato causa al deficit da ripianare, essendo calcolato in base ad un coefficiente determinato applicato al contributo alla produzione di base ed al contributo B dovuti dagli stessi operatori per la stessa campagna.

Infine, il governo del Regno Unito confuta il rilievo del Finanzgericht relativo al fatto che il contributo speciale di riassorbimento può essere trasferito solo fino a concorrenza del 60% sui produttori di barbabietole. Il Finanzgericht scorge in tale limitazione una lesione del legittimo affidamento dei produttori di zucchero, sul rilievo che il regolamento base prevede solo oneri interamente trasferibili sui produttori di barbabietole, di guisa che i produttori di zucchero non avevano da attendersi l'istituzione di un contributo restante in parte a loro carico.

Il governo del Regno Unito obietta che il Finanzgericht muove da una premessa erronea nel ritenere che il regolamento base pre-

veda unicamente oneri interamente trasferibili sui produttori di barbabietole. È pur vero che, ai sensi degli artt. 5, n. 2, e 28, n. 5, del regolamento base, il prezzo minimo che i produttori di zucchero devono corrispondere ai produttori di barbabietole è pari soltanto al 98% del prezzo base della barbabietola A (barbabietola destinata alla produzione di zucchero A) ed al 68% od al 60,5% del prezzo base della barbabietola B (barbabietola destinata alla produzione di zucchero B), a seconda che il contributo B sia fissato al 30% o al 37,5% del prezzo di intervento dello zucchero. Per versare il contributo alla produzione di base ed il contributo B, i produttori di zucchero trattengono quindi, sul prezzo che essi pagano ai produttori di barbabietole, una percentuale pari a quella dei contributi che gravano sullo zucchero A (2%) e sullo zucchero B (2% + 30% o eventualmente 2% + 37,5%).

Senonché il prezzo base della barbabietola rappresenta solo il 60% circa del prezzo di intervento dello zucchero. Tale percentuale non risulta da una espressa disposizione del regolamento base, ma viene constatata durante ogni fissazione annuale del prezzo base della barbabietola. Così, con riguardo alla campagna di commercializzazione 1986-87, il regolamento (CEE) del Consiglio 13 maggio 1986, n. 1452, che fissa, per la campagna di commercializzazione 1986-87, taluni prezzi applicabili nel settore dello zucchero e la qualità tipo delle barbabietole (GU L 133, pag. 4), ha fissato il prezzo base della barbabietola (espresso con riferimento ad un corrispondente quantitativo di zucchero) al 58% del prezzo d'intervento dello zucchero.

Il restante 40% circa del prezzo di intervento dello zucchero copre le spese di trasformazione, trasporto, ecc., sostenute dai produttori di zucchero. Su questa parte del prezzo di intervento da loro percepito, i produttori di zucchero devono prelevare il 2% per la produzione di zucchero A ed il 32% (2% + 30%) o il 39,5% (2% + 37,5%) per la produzione di zucchero B.

In tal modo il regolamento base ripartisce tra i produttori di barbabietole e i produttori di zucchero l'onere dei contributi che esso impone nella misura, approssimativamente, del 60% e del 40%. Il controverso regolamento ha previsto un'analoga ripartizione dell'onere rappresentato dal contributo speciale di riassorbimento. La critica mossa al riguardo dal Finanzgericht è perciò infondata.

3. Posizione del Consiglio

Il *Consiglio* prende in esame la sola censura d'invalidità che il Finanzgericht ritiene infondata, ossia quella inerente alla violazione del principio di irretroattività. Contrariamente al Finanzgericht, il Consiglio è del parere che il controverso regolamento rispetti il principio di irretroattività e sia valido.

Esso fa rilevare, anzitutto, che la reale retroattività del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento non è un fatto assodato. Il regolamento controverso è stato adottato solo qualche giorno dopo la conclusione della campagna di commercializzazione di cui trattasi. Il contributo che esso istituisce grava unicamente sugli operatori economici che hanno dato causa al deficit connesso a tale campagna, colpendoli in funzione del loro grado di partecipazione alla creazione di tale deficit. Esso è perciò analogo al meccanismo normale di riscossione dei contributi nel settore dello zucchero, posto che i contributi istituiti dal regolamento base vengono anch'essi calcolati e riscossi solo dopo la fine della campagna alla quale si riferiscono.

Comunque sia, anche se il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento ricollega quest'ultimo alla produzione di una trascorsa campagna, esso risponde a maggiore equità che non il regolamento istitutivo del contributo di riassorbimento, dal quale argomenta il Finanzgericht di Amburgo per censurare il regolamento che istituisce il contributo speciale di riassorbimento. Il Consiglio rileva che, secondo il Finanzgericht, il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento avrebbe dovuto, allo stesso modo del regolamento istitutivo del contributo di riassorbimento, ricollegare il pagamento del contributo che esso ha istituito alla produzione di future campagne. Il Consiglio obietta, contro tale rilievo, che il regolamento istitutivo del contributo di riassorbimento non ha ricollegato il riassorbimento del deficit di 400 milioni di ECU alla produzione di cinque campagne future soltanto perché non era più materialmente possibile individuare le imprese responsabili della costituzione del deficit stesso. Per contro, il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento ha potuto porre tale contributo a carico delle imprese in funzione del loro grado di partecipazione alla creazione del deficit, essendo stato adottato soltanto due giorni dopo la conclusione della campagna di commercializzazione considerata. La circostanza che il controverso regolamento ha ricollegato il pagamento del contributo speciale di riassorbimento alla produzione di una campagna appena conclusasi non è quindi affatto censurabile: tale criterio ha bensì permesso un'equa ripartizione dell'onere istituito dal controverso regolamento.

Il Consiglio ricorda poi che, secondo la giurisprudenza della Corte, un atto comunitario può produrre effetti retroattivi se lo scopo da raggiungere lo esiga e se venga debitamente rispettato il legittimo affidamento degli interessati. Queste due condizioni vengono nel caso di specie soddisfatte.

Lo scopo perseguito con l'istituzione del contributo speciale di riassorbimento era duplice.

In primo luogo, occorreva evitare che la Comunità dovesse finanziare in anticipo e per un lungo periodo, o addirittura definitivamente, somme ingenti a titolo delle restituzioni all'esportazione.

In secondo luogo, l'istituzione del controverso contributo ha evitato la necessità di ricorrere ad una più radicale misura, ossia la riduzione delle quote di produzione, che avrebbe consentito di ristabilire l'equilibrio finanziario sul mercato dello zucchero. Quest'ultima soluzione sarebbe stata contraria agli interessi degli operatori del mercato dello zucchero, atteso che essa avrebbe comportato una diminuzione delle loro quote di mercato a livello mondiale. Essa sarebbe stata parimenti contraria agli interessi della Comunità, poiché avrebbe provocato una diminuzione delle superfici coltivate a barbabietola ed un corrispondente aumento delle superfici adibite ad altre attività agricole, il cui finanziamento avrebbe rischiato di gravare pesantemente sulle finanze comunitarie.

L'importanza del duplice scopo perseguito dal regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento, cioè di assicurare l'autofinanziamento del settore dello zucchero mantenendo però invariata l'entità delle quote, giustifica la retroattività del suddetto contributo.

Per quanto attiene, d'altra parte, al rispetto del legittimo affidamento degli interessati, il Consiglio rileva, anzitutto, che questi ultimi avrebbero dovuto attendersi un superamento del limite fissato nel regolamento base e,

inoltre, che il Finanzgericht erroneamente ritiene che il regolamento base abbia previsto solo contributi interamente trasferibili sui produttori di barbabietole. Gli argomenti addotti dal Consiglio su questi due punti si ricollegano a quelli al riguardo esposti dal governo del Regno Unito.

4. Posizione della Commissione

La *Commissione* si limita del pari a prendere in esame la censura relativa alla violazione del principio di irretroattività, rilevando che tale censura è infondata e che il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è valido.

Lo scopo perseguito con l'istituzione del contributo speciale di riassorbimento è stato quello di garantire l'autofinanziamento del settore dello zucchero. Il bilancio della Comunità non avrebbe consentito di ripianare il deficit di oltre 200 milioni di ECU creatosi durante la campagna 1986-87. Date le dimensioni di tale deficit, che in una sola campagna raggiungeva più della metà del deficit accumulato durante le precorse cinque campagne, era necessaria l'adozione di misure urgenti.

Come si rileva dal quarto « considerando » del controverso regolamento, l'alternativa all'istituzione di un contributo speciale di riassorbimento sarebbe stata quella di ridurre le quote di produzione. Quest'ultima soluzione non era indicata. In primo luogo, essa avrebbe provocato una riduzione delle quote di mercato detenute sul mercato mondiale dai produttori comunitari di zucchero. In secondo luogo, tale soluzione avrebbe colpito gli operatori economici con maggiore intensità rispetto ad un contributo finanziario. Infine, per il riassorbimento del deficit connesso alla campagna 1986-87 la riduzione delle quote non era praticabile, in quanto il suddetto deficit sarebbe emerso solo successivamente all'esaurimento delle quote assegnate per la stessa campagna. Secondo la Commissione, la soluzione adatta non era quindi la riduzione delle quote, bensì l'istituzione del controverso contributo.

Il legittimo affidamento degli operatori economici interessati è stato peraltro rispettato.

Su tale punto, la Commissione premette che la disciplina del mercato dello zucchero soggiace a continue modificazioni, in funzione delle condizioni di produzione di vendita esistenti su tale mercato. In linea generale, gli operatori non possono quindi far valere nessun affidamento legittimo nel mantenimento di una situazione esistente in un dato momento.

Per quanto riguarda, più in particolare, l'istituzione del contributo speciale di riassorbimento, gli operatori interessati sono stati avvertiti dell'imminente istituzione di un simile contributo da una serie di indici: il principio dell'autofinanziamento del settore dello zucchero era presente nel regolamento base dal 1981; il contributo di riassorbimento istituito dal regolamento n. 934/86 ha dimostrato che i limiti fissati nel regolamento base potevano essere superati; la proposta della Commissione relativa all'istituzione del contributo speciale di riassorbimento era stata resa pubblica, sin dal mese di febbraio 1987, con una nota informativa del servizio del portavoce della Commissione; la stampa specializzata ha immediatamente dato ampio risalto alla suddetta proposta; il 7 marzo 1987, il rappresentante

della Commissione ha illustrato la proposta nel corso di una riunione del comitato consultivo dello zucchero; infine, il 3 aprile 1987, la proposta è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

Queste diverse informazioni consentivano ai produttori di barbabietole ed ai produttori di zucchero di prendere i loro provvedimenti in tempo utile, con riguardo, in particolare, ai quantitativi da produrre ed ai prezzi da praticare nel corso della campagna in questione.

La Commissione sostiene infine che il Finanzgericht erroneamente ritiene che il regolamento base abbia istituito a carico dei produttori di zucchero soltanto contributi interamente trasferibili sui produttori di barbabietole. Al riguardo adduce considerazioni identiche a quelle del governo del Regno Unito e del Consiglio.

III — Risposte ai quesiti rivolti dalla Corte

A — *Quesiti rivolti alla Zuckerfabrik Süderdithmarschen*

Primo quesito — Se nel punto 13 delle sue osservazioni la Zuckerfabrik Süderdithmarschen sia incorsa in un errore materiale, nel senso che la soluzione che la stessa suggerisce di dare alla prima questione pregiudiziale, lett. a), sia in senso affermativo e non in senso negativo come indicato nello stesso punto 13.

Risposta — Nel punto 13 delle sue osservazioni la Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG è effettivamente incorsa in un errore. La soluzione che essa suggerisce per la prima questione, lett. a), è in senso affermativo.

Secondo quesito — Su quale disposizione di regolamento la Zuckerfabrik Süderdithmarschen precisamente si fondi allorché afferma che i contratti di coltura di barbabietole per la campagna di commercializzazione 1986-87 dovevano essere stipulati prima del 1° maggio 1986 (punto 92 delle sue osservazioni).

Risposta — Nei contratti di fornitura di barbabietole da zucchero, si distingue a seconda che i quantitativi di zucchero ricavati dalle barbabietole siano zucchero A, zucchero B oppure zuccheri diversi (art. 30, n. 1, del regolamento n. 1785/81). Ciascun produttore di zucchero che non abbia stipulato, *prima delle semine*, contratti per la fornitura di un quantitativo di barbabietole corrispondente alla quota A al prezzo minimo delle barbabietole A è obbligato a pagare almeno detto prezzo minimo (delle barbabietole A) per ciascun quantitativo di barbabietole trasformato in zucchero nell'impresa interessata (art. 30, n. 2, del regolamento n. 1785/81).

A norma dell'art. 3 del regolamento (CEE) n. 246/88 (GU L 53 del 1° marzo 1988, pag. 37), i contratti considerati stipulati prima delle semine sono, in Germania, unicamente quelli stipulati prima del 1° maggio. In questo paese non si è prevista alcuna deroga mediante un accordo interprofessionale (art. 30, n. 3, del regolamento n. 1785/81).

Terzo quesito — La Zuckerfabrik Süderdithmarschen è pregata di commentare l'affermazione, contenuta in particolare nella pagina 19 delle osservazioni del Consiglio, secondo cui l'istituzione del contributo speciale di riassorbimento era l'unico mezzo per garantire l'autofinanziamento del settore dello zucchero senza procedere ad una riduzione delle quote di produzione.

Risposta — Muovendosi dal principio dell'autofinanziamento come è concepito dal Consiglio (ma non dalla ricorrente nella causa principale), la riscossione di un contributo costituiva — al di fuori di una riduzione delle quote di produzione — l'unica possibilità di garantire l'autofinanziamento, restando tuttavia salvo quanto la ricorrente espone nelle sue osservazioni in ordine al fondamento giuridico, alla natura, al metodo di calcolo ed alla data di esigibilità del detto contributo.

B — *Quesito rivolto al governo del Regno Unito*

Quesito — Fornisca il governo del Regno Unito il riferimento del bilancio pubblicato dalla Commissione il 9 settembre 1986, menzionato nel punto 22 delle sue osservazioni.

Risposta — Il governo del Regno Unito ha risposto che il suddetto riferimento era: VI PC2-408.

C — *Quesiti rivolti al Consiglio*

Primo quesito — Per quale motivo il settore dello zucchero è l'unico ad essere soggetto al principio dell'autofinanziamento.

Risposta — Il finanziamento integrale — che grava sui produttori (bieticoltori) e sull'industria di trasformazione (produttori di zucchero) — degli oneri connessi all'esportazione delle eccedenze di zucchero nei paesi terzi si fonda essenzialmente sui seguenti motivi.

In primo luogo, si deve ricordare che l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero prevede sin dal 1968 [entrata in vigore del primo regolamento n. 1009/67/CEE, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 308, pag. 1)] misure miranti alla partecipazione dei produttori e dell'industria di trasformazione alle spese di finanziamento e all'organizzazione comune dei mercati (v. art. 27 del medesimo regolamento). Tali misure erano, e sono ancora oggi, in stretta connessione con la disciplina delle quote, col prezzo relativamente elevato che la Comunità garantisce ai produttori ed all'industria di trasformazione per la produzione non eccedente le quote complessive (quote A più quote B) nonché col fatto che la produzione nell'ambito delle quote complessive è già da anni superiore al consumo nella Comunità. Al riguardo, può senz'altro presumersi che, senza una disciplina normativa delle quote, i prezzi nella Comunità sarebbero inferiori dal 15% al 20%. Il settore dello zucchero si caratterizza quindi, da un lato, per i prezzi relativamente elevati e, dall'altro, per una sovrapproduzione strutturale. In queste condizioni, non era possibile, nel lungo periodo, mantenere le garanzie di prezzo ed il livello delle quote assegnate se non attraverso un autofinanziamento integrale diretto a far sì che le eccedenze non costituissero un onere eccessivo per il mercato comunitario né gravassero soverchiamente sulle finanze della Comunità. Tale autofinanziamento, come è ben noto, è ottenuto, di massima, grazie al fatto che i produttori e l'industria di trasformazione partecipano, all'interno delle quote

A, allo stesso autofinanziamento solo per un importo minimo (il 2% del prezzo d'intervento) e che tale partecipazione equivale, all'interno delle quote B, ad un importo nettamente più elevato (al massimo il 39,5% di tale prezzo).

S'intende che un siffatto sistema di autofinanziamento difficilmente potrebbe essere imposto in altri settori dell'agricoltura, nei quali i redditi dei produttori, beneficiari di garanzie di prezzo minori, non permettono simili oneri finanziari. Sotto tale aspetto, va sottolineato che la bieticoltura è per i produttori più conveniente dal punto di vista del prezzo rispetto ad altre colture vegetali, ad esempio i cereali.

Secondo quesito — Se risulti da una specifica disposizione di regolamento che il complesso delle quote A attribuite per campagna di commercializzazione corrisponde approssimativamente al consumo umano di zucchero nella Comunità nel corso di una campagna e, in caso affermativo, quale sia tale disposizione.

Risposta — No.

Se è pur vero che il totale delle quote A si avvicina al livello del consumo di zucchero nella Comunità, non vi è tuttavia alcuna relazione matematica tra le quote A ed il consumo di zucchero. Manca, per tale motivo, una specifica disposizione a tale riguardo.

Oltretutto, va ricordato che all'inizio dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero (regolamento n. 1009/67, citato), le quote A sono state fissate per i vari produttori di zucchero con riferimento alla produzione media di tali imprese tra il 1961 e il 1965 (v. art. 23 del citato regolamento n. 1009/67). Ciò chiarisce il motivo per cui in taluni Stati membri, ad esempio l'Italia, il totale delle quote A dei produttori di zucchero e, di conseguenza, anche la quota nazionale A non corrispondono al consumo nazionale: le quote A assegnate all'Italia erano inferiori al consumo di zucchero nello stesso paese.

D — *Quesito rivolto alla Commissione*

Quesito — Precisi la Commissione, con maggiore esattezza, cosa intende nell'affermare che è necessario che i giudici nazionali abbiano pienamente riguardo all'interesse comunitario, allorché sospendono l'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale adottato sulla base di un atto comunitario (punti 8 e 9 delle sue osservazioni).

Risposta — a) La Corte di giustizia ha invitato la Commissione a precisare che cosa essa intenda per obbligo incombente ai giudici nazionali di tenere pienamente conto dell'interesse della Comunità in caso di sospensione dell'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale fondato su un atto comunitario.

b) Nel punto 8, sub II, della parte II delle sue osservazioni, la Commissione rileva che il giudice nazionale deve tenere pienamente conto dell'interesse della Comunità sia nel valutare la gravità delle proprie riserve (in ordine alla validità di un atto comunitario) sia nel pronunciarsi sul punto se, in via eccezionale e in considerazione di tali riserve,

non sia oppurtuno ordinare la sospensione del provvedimento amministrativo nazionale fondato sul detto atto comunitario.

Nel punto 7 della parte II delle sue osservazioni, la Commissione precisa che, nel compiere tale valutazione e nell'esercitare il corrispondente potere, il giudice non deve attribuire minore importanza agli interessi della Comunità rispetto a quelli dello Stato membro e, d'altra parte, deve prima di tutto pronunciarsi in funzione delle circostanze del caso di specie.

c) La Commissione desidera, in prosieguo, richiamare l'attenzione, a titolo di semplice esempio, su alcuni criteri che mostrano entro quali limiti il giudice nazionale deve adoperarsi per tenere pienamente conto dell'interesse della Comunità.

Quanto alla gravità delle proprie riserve sulla validità di un atto della Comunità, il giudice non dovrà attenersi alle allegazioni delle parti in causa, ma dovrà egli stesso verificare, con l'ausilio della giurisprudenza e della dottrina, se tali riserve siano giustificate.

Nell'esercizio del proprio potere di valutazione, il giudice deve fare in modo da non pregiudicare, per quanto possibile, l'efficacia del diritto comunitario (sul punto, v. in particolare i rilievi — riguardanti una situazione del tutto diversa — svolti dalla Commissione nelle osservazioni da lei presentate il 25 ottobre 1989 nella causa C-213/89, Factortame, parte III, punto 1, sentenza 19 giugno 1990, Racc. pag. I-2433), vale a dire il suo « effetto utile ». Così, in caso di crediti in denaro vantati dalle pubbliche autorità, una sospensione dell'esecuzione può essere disposta, di massima, solo in quanto la solvibilità dell'obbligato sembri ancora garantita dopo il procedimento di merito, oppure l'obbligato stesso abbia prestato una cauzione.

Per contro, l'efficacia del diritto comunitario può esigere che gli atti amministrativi che non prevedono prestazioni pecuniarie siano immediatamente eseguibili. A tale proposito, può menzionarsi, quale tipico esempio, la distillazione obbligatoria del vino da tavola prevista dall'art. 39 del regolamento (CEE) n. 822/87 (oggetto della controversia sorta tra la Commissione e la Repubblica federale di Germania nella causa C-217/88, sentenza 10 luglio 1990, Racc. pag. I-2879), disposizione la cui esecuzione non può essere sospesa senza vanificare l'attuazione dello scopo perseguito, quello cioè di alleggerire nell'immediato il mercato del vino eliminandone le eccedenze. Si pensi anche alle misure intese a rimediare a situazioni che rappresentano un pericolo per la sanità pubblica, quali l'abbattimento del bestiame infetto o il divieto di smercio di prodotti nocivi per la salute.

R. Joliet
giudice relatore