RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-92/89 *

Indice

Pagina

I — Antefatti e procedimento 450

A — Normativa comunitaria 450

1. Regolamento base 450

2. Regolamento istitutivo del contributo di riassorbimento 452

3. Regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento 453

4. Regolamenti successivi 454

B — Antefatti e procedimento nella causa principale 454

C — Procedimento dinanzi alla Corte 454

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte 458

A — Sulla prima questione (base giuridica adeguata per l'istituzione del contributo speciale di riassorbimento) 458

1. Posizione della ricorrente nella causa principale 458

2. Posizione del Consiglio 459

3. Posizione della Commissione 461

B — Sulla seconda questione (compatibilità del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento con il regolamento base) 462

1. Posizione della ricorrente nella causa principale 462

2. Posizione del Consiglio 462

3. Posizione della Commissione 464

C — Sulla terza questione (violazione dei principi che vietano di assegnare a carico di un settore dell'economia rischi ad esso estranei nonché oneri finanziari sproporzionati) 465

1. Posizione della ricorrente nella causa principale 465

* Lingua processuale: il tedesco.

2. Posizione del Consiglio 465

3. Posizione della Commissione 446

D — Sulla quarta questione (violazione del principio di parità di trattamento) 466

1. Posizione della ricorrente nella causa principale 466

2. Posizione del governo italiano 468

3. Posizione del governo del Regno Unito 469

4. Posizione del Consiglio 470

5. Posizione della Commissione 471

E — Sulla quinta questione (violazione dei principi fondamentali posti a tutela del diritto di proprietà e del diritto al libero esercizio delle attività economiche) 472

1. Posizione della ricorrente nella causa principale 472

2. Posizione del governo del Regno Unito 473

3. Posizione del Consiglio 473

4. Posizione della Commissione 474

III — Risposte fornite ai quesiti rivolti dalla Corte 474

A — Quesito rivolto alla Zuckerfabrik Soest 474

B — Quesiti rivolti al governo italiano 474

C — Quesiti rivolti al Consiglio 475

I — Antefatti e procedimento

A — *Normativa comunitaria*

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

2. Il 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. Il 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. I 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*

Con ingiunzione 20 ottobre 1987, lo Hauptzollamt Paderborn (ufficio doganale principale di Paderborn, Repubblica federale di Germania), resistente nella causa principale, intimava alla Zuckerfabrik Soest, ricorrente nella causa principale, il pagamento di una somma pari a 1 675 013,71 DM quale contributo speciale di riassorbimento per la campagna di commercializzazione 1986-87.

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

La Zuckerfabrik instava conseguentemente dinanzi al Finanzgericht di Düsseldorf 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 10 febbraio 1988, il Finanzgericht accoglieva l'istanza di sospensione dell'esecuzione della decisione dello Hauptzollamt, sul rilievo che nutriva gravi riserve in ordine alla validità del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento.

Con ordinanza 19 ottobre 1988, il 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 ».

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

Riguardo alla prima questione, relativa alla base giuridica adeguata per l'istituzione del contributo speciale di riassorbimento, il Finanzgericht osserva che un contributo può essere adottato nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli se esso attiene alla stabilizzazione del mercato di cui trattasi. Il Finanzgericht dubita del ricorrere di tale presupposto, nel caso di spe-

cie, per due motivi. Innanzitutto una misura di stabilizzazione del mercato può essere riferita solo al presente o al futuro, mentre il contributo speciale di riassorbimento è finalizzato alla compensazione di perdite connesse ad una campagna di commercializzazione trascorsa. Inoltre, al pagamento del contributo speciale di riassorbimento sono giuridicamente obbligati i soli produttori di zucchero, mentre una misura di stabilizzazione del mercato dello zucchero dovrebbe gravare in primo luogo sui bieticoltori, le cui eccedenze produttive sono la causa dello squilibrio del mercato. Il Finanzgericht ritiene pertanto che il contributo speciale di riassorbimento abbia natura di tributo finanziario, che come tale poteva essere validamente istituito solo sulla base dell'art. 201 del Trattato.

Per quanto riguarda la seconda questione, relativa alla compatibilità del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento con il regolamento base, il Finanzgericht richiama la sentenza della Corte 29 marzo 1979, NTN Toyo Bearing Company, punto 21 della motivazione (causa 113/77, Racc. pag. 1185).

In quella causa, alcuni fabbricanti giapponesi di cuscinetti a sfera avevano impugnato una disposizione del regolamento del Consiglio in forza della quale i dazi antidumping provvisori da loro pagati divenivano definitivi. I ricorrenti assumevano di avere stipulato impegni, accettati dalla Commissione, per l'eliminazione del margine di dumping. La disposizione impugnata era perciò incompatibile col regolamento base vigente in materia (fondato sugli artt. 111, 113 e 227 del Trattato CEE), ai cui sensi la procedura è chiusa quando gli esportatori si impegnano volontariamente ad eliminare le loro pratiche di dumping e la Commissione ritenga accettabile questa soluzione.

Il Consiglio aveva ribattuto che il regolamento impugnato si fondava non solo sul regolamento base, ma anche sull'art. 113 del Trattato. Quest'ultimo gli avrebbe conferito la facoltà di adottare, indipendentemente dal regolamento base, un regolamento ad hoc.

La Corte ha rilevato che questo argomento del Consiglio non teneva conto del fatto che l'intera procedura in questione si era svolta nell'ambito della disciplina istituita dal regolamento base ed ha conseguentemente deciso che il Consiglio, dopo aver adottato un regolamento generale onde porre in atto uno degli obiettivi dell'art. 113 del Trattato, non poteva derogare alle disposizioni che aveva così emanato, nell'applicarle ai singoli casi, senza perturbare il sistema legislativo della Comunità e infrangere l'uguaglianza degli amministrati di fronte alla legge.

Il Finanzgericht argomenta dalla suddetta sentenza che il Consiglio, nel prevedere all'art. 28 del regolamento base un limite per l'ammontare dei contributi esigibili dai produttori di zucchero, ha inteso precludersi l'istituzione, con un diverso regolamento direttamente fondato sull'art. 43 del Trattato, di un contributo superiore a tale limite. Lo stesso Consiglio ha d'altra parte implicitamente riconosciuto, in seguito, che per l'istituzione di un contributo superiore al limite stabilito nel regolamento base occorre modificare quest'ultimo. Difatti, per le campagne 1988-89, 1989-90 e 1990-91, il Consiglio, per istituire un contributo analogo al contributo speciale di riassorbimento, ha inserito un articolo 28 bis nel regolamento base con il citato regolamento n. 1107/88.

Per quanto riguarda la terza questione, relativa alla violazione dei principi che vietano di assegnare a carico di un settore dell'economia rischi ad esso estranei nonché oneri finanziari sproporzionati, il Finanzgericht rileva che il deficit emerso in relazione alla campagna di commercializzazione 1986-87 poteva precipuamente ricondursi al ridotto prezzo dello zucchero sul mercato mondiale ed alla caduta della quotazione del dollaro. La Comunità ha dovuto di conseguenza erogare, nel corso della campagna suddetta, restituzioni all'esportazione particolarmente elevate. Orbene, il livello del prezzo dello zucchero sul mercato mondiale e la quotazione del dollaro sono elementi estranei al comportamento degli operatori del mercato comunitario dello zucchero. Le conseguenze delle fluttuazioni di questi fattori non devono perciò essere poste a carico dei medesimi. In altre organizzazioni di mercato, del resto (ad esempio, quelle dei cereali, della carne bovina, dei prodotti lattiero-caseari), i rischi connessi alle variazioni dei prezzi dei prodotti di cui trattasi sul mercato mondiale nonché quelli derivanti dalle fluttuazioni del cambio del dollaro sono sopportati esclusivamente dal FEAOG.

Per quanto riguarda la quarta questione, relativa alla violazione del principio di parità di trattamento, osserva il Finanzgericht che lo zucchero prodotto nell'ambito delle quote A (zucchero A) e quello prodotto nell'ambito delle quote B (zucchero B) sono di fatto prodotti identici. Per giunta, sia lo zucchero A sia lo zucchero B possono essere messi in commercio all'interno della Comunità o esportati. Nessuna ragione obiettiva giustifica quindi che il contributo speciale di riassorbimento gravi assai più pesantemente sullo zucchero B che non sullo zucchero A. Tale diversa incidenza dell'onere contributivo è tecnicamente dovuta al fatto che il contributo speciale di riassorbimento è calcolato in base ad un coefficiente applicato ai contributi dovuti dai produttori di zucchero in forza del regolamento base (contributo alla produzione di base e contributo B) e che questi ultimi a loro volta colpiscono in modo nettamente più grave lo zucchero B (39,5%) che non lo zucchero A (2%). La trasposizione di tale trattamento differenziato al contributo speciale di riassorbimento è priva di giustificazione, dal momento che questo contributo è stato istituito al di fuori dell'organizzazione del mercato dello zucchero. Del resto, il regolamento istitutivo del contributo di riassorbimento, adottato nell'ambito della suddetta organizzazione di mercato, grava in modo uniforme sulla produzione di zucchero A e su quella di zucchero B. Tale parità di trattamento deve a fortiori venire osservata per il contributo speciale di riassorbimento, istituito al di fuori dell'organizzazione di mercato in questione.

Quanto alla quinta questione, relativa alla violazione dei principi fondamentali posti a tutela del diritto di proprietà e del libero esercizio delle attività economiche, il Finanzgericht espone che una violazione dei predetti principi fondamentali sussiste allorché il successivo cumularsi di contributi si risolva nell'imporre alle imprese oneri finanziari sproporzionati. Tale è l'ipotesi in cui le imprese non siano in grado di pagare un contributo relativo ad una determinata campagna mediante gli utili conseguiti nel corso della medesima, ma debbano appositamente attingere alle proprie riserve patrimoniali. Un regolamento che imponga un simile contributo è illegittimo in quanto viola i principi fondamentali sopra richiamati.

Infine, il Finanzgericht di Düsseldorf precisa di condividere la tesi dinanzi ad esso sostenuta dalla Zuckerfabrik Soest, secondo cui il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è in contrasto con il

principio di irretroattività. Su tale punto, essa fa richiamo all'ordinanza di rinvio del Finanzgericht di Amburgo nella causa C-143/88.

C — *Procedimento dinanzi alla Corte*

L'ordinanza del Finanzgericht di Düsseldorf è stata registrata nella cancelleria della Corte il 20 marzo 1989.

Conformemente all'art. 20 del Protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte, il 22 giugno 1989, il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. A. Bräutigam, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, il 23 giugno 1989, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai suoi consiglieri giuridici sigg. D. Booß e G. zur Hausen, in qualità di agenti, il 26 giugno 1989, la Zuckerfabrik Soest, ricorrente nella causa principale, rappresentata dagli avv. ti Ehle, Schiller e associati, del foro di Colonia, il 27 giugno 1989, il governo del Regno Unito, rappresentato dalla sig.na J.A. Gensmantel, Treasury Solicitor, in qualità di agente, e il 29 giugno 1989, il governo della Repubblica italiana, 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.

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

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

A — *Sulla prima questione* (base giuridica adeguata per l'istituzione del contributo speciale di riassorbimento)

1. Posizione della ricorrente nella causa principale

La *Zuckerfabrik Soest* assume 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.

Sotto tale profilo, la Zuckerfabrik argomenta, anzitutto, 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 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'interesse esclusivo 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 e 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 ai sensi dell'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 « i contributi e 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 figurando 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 quest'articolo non è stato osservato, il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è invalido.

2. Posizione del Consiglio

Il *Consiglio* pone in evidenza il fatto che la Corte ha già preso in esame il problema della base giuridica adeguata per l'istituzione di un contributo alla produzione nell'ambito di vari mercati agricoli.

Così, in riferimento al prelievo di corresponsabilità nel settore lattiero-caseario, la Corte ha affermato, nella sentenza 21 febbraio 1979, Stölting, punto 5 della motivazione (causa 138/78, Racc. pag. 713), che il suddetto prelievo era stato validamente istituito sulla base dell'art. 43 del Trattato e che esso concorreva alla stabilizzazione del mercato in questione. Nella sentenza 9 luglio 1985, Bozzetti, punto 19 della motivazione (causa 179/84, Racc. pag. 2301), la Corte ha ribadito che il prelievo in parola aveva carattere essenzialmente economico, in quanto aveva la stessa funzione degli altri interventi previsti dall'organizzazione comune del mercato dei prodotti lattiero-caseari.

Peraltro, il contributo alla produzione di isoglucosio ha dato luogo a controversie nel corso delle quali i produttori interessati hanno sostenuto, così come nella presente causa, che il contributo in questione poteva essere validamente istituito solo sulla base dell'art. 201 del Trattato. In due sentenze 30 settembre 1982, Amylum (causa 108/81, Racc. pag. 3107) e Roquette (causa 110/81, Racc. pag. 3159), la Corte, dopo aver premesso che l'art. 43 del Trattato costituiva una base giuridica appropriata per l'istituzione del contributo controverso, ha preso in esame l'assunto delle ricorrenti secondo cui il regolamento avrebbe dovuto essere fondato sull'art. 201 del Trattato, in quanto il contributo in questione non era stato ricompreso nelle risorse proprie ai sensi della decisione relativa alle risorse proprie all'epoca in vigore [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)]. La Corte ha respinto tale argomento sul rilievo che la suddetta decisione 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. Avendo natura finanziaria, tale decisione non osta all'introduzione, da parte del Consiglio, di un contributo come quello sulla produzione di isoglucosio, mentre la competenza del Consiglio ad istituirlo trova il suo fondamento, come si è detto, nelle norme del Trattato relative alla politica agricola comune (rispettivamente punti 32 e 38 della motivazione delle sentenze summenzionate).

Infine, si è pure contestata l'istituzione di un prelievo di corresponsabilità nel settore dei cereali sostenendo che il regolamento che aveva istituito tale prelievo avrebbe dovuto essere fondato sull'art. 201 del Trattato. Nelle conclusioni presentate nella causa Schräder (causa 265/87, Racc. 1989 pag. 2237, 2254), nella quale questo problema era stato sollevato, l'avvocato generale ha ritenuto che il controverso prelievo presentasse carattere essenzialmente economico e potesse pertanto essere validamente istituito sulla base dell'art. 43 del Trattato. Il ricorso all'art. 201 del Trattato sarebbe stato non solo superfluo, ma persino inappropriato: solo le entrate a carattere permanente possono costituire risorse proprie, mentre il prelievo di cui trattavasi veniva riscosso in considerazione dello squilibrio esistente in un dato momento in un settore determinato; inoltre, il principio dell'universalità del bilancio osta a che sia incluso tra le risorse proprie un tributo destinato a finanziare le spese di un unico settore agricolo.

Secondo il Consiglio, discende da quanto sopra che l'art. 43 del Trattato, qualora venga istituito un prelievo inteso alla stabilizzazione di un mercato agricolo, costituisce un'adeguata base giuridica, senza che sia necessario ricorrere anche all'art. 201 del Trattato.

Nel caso di specie, è evidente che il contributo speciale di riassorbimento è finalizzato alla stabilizzazione del mercato dello zucchero.

In proposito, il Consiglio osserva, anzitutto, che il contributo di cui trattasi non ha prodotto effetti riferiti soltanto al passato, ma ha già assicurato un effetto di stabilizzazione nel corso della campagna 1986-87, le cui perdite doveva ripianare. Vari elementi avevano reso i produttori edotti, nel corso della suddetta campagna, dell'imminente istituzione del contributo in parola. Tale prospettiva poteva indurli ad operare in conseguenza ancora prima della conclusione della campagna considerata.

Inoltre, il contributo speciale di riassorbimento era indispensabile per la realizzazione dell'autofinanziamento del settore, condizione necessaria per il mantenimento di quote A e B elevate, alla luce dei rilevanti oneri costituiti per la Comunità dal pagamento del prezzo d'intervento e delle restituzioni all'esportazione, dei quali beneficia lo zucchero prodotto nell'ambito delle suddette quote. L'istituzione del contributo speciale di riassorbimento era perciò necessaria per garantire il funzionamento stesso del mercato dello zucchero.

Infine, assume scarsa rilevanza il fatto che il deficit da ripianare col contributo speciale di riassorbimento fosse stato originato dal basso prezzo dello zucchero sul mercato mondiale e dalla caduta della quotazione del dollaro. Contrariamente a quanto ritiene il Finanzgericht, non si tratta di dati estranei al mercato considerato. In conseguenza delle eccedenze che caratterizzano in modo permanente il mercato comunitario dello zucchero, una parte dello zucchero prodotto nella Comunità è necessariamente destinata ad essere esportata fuori di essa. Il prezzo dello zucchero sul mercato mondiale e la quotazione del dollaro non possono quindi essere considerati dati estranei al mercato comunitario dello zucchero.

Il Consiglio conclude da quanto sopra esposto che il contributo speciale di riassorbi-

mento è una misura di stabilizzazione del mercato dello zucchero ed è quindi stato validamente istituito sulla base del solo art. 43 del Trattato.

3. Posizione della Commissione

La *Commissione* ritiene che la determinazione di quale sia l'autorità cui spetti di istituire un determinato contributo è problema distinto da quello di stabilire in quale bilancio tale contributo debba essere iscritto.

Nel caso di specie, il contributo speciale di riassorbimento è stato istituito nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato dello zucchero. Esso è infatti preordinato alla stabilizzazione di tale mercato, mirando a rafforzare il meccanismo dell'autofinanziamento.

Non può sostenersi che il regolamento istitutivo del controverso contributo sia estraneo all'organizzazione del mercato dello zucchero perché non adottato sotto forma di una modifica del regolamento base. Esso contiene infatti numerosi richiami a quest'ultimo e può essere inteso solo in relazione alle norme generali che disciplinano il mercato dello zucchero.

D'altra parte, non può nemmeno mettersi in discussione la natura di misura agricola di orientamento del contributo controverso, in relazione al fatto che esso è riferito esclusivamente ad una campagna trascorsa. Al contrario, la sua istituzione ha costituito un avvertimento per gli operatori economici interessati del fatto che il legislatore comunitario sicuramente intendeva, per l'avvenire, applicare in tutto il suo rigore il principio dell'autofinanziamento del settore dello zucchero. L'istituzione del controverso contributo ha prodotto effetti anche per il presente, dal momento che era stata annunciata sin dal mese di febbraio del 1987 e che, di conseguenza, i produttori interessati ben potevano adeguarvi il proprio comportamento nel corso della campagna 1986-87.

Pertanto, il contributo speciale di riassorbimento senz'altro costituisce un contributo inerente all'organizzazione comune del mercato dello zucchero ed è stato, per tale motivo, validamente istituito sulla base dell'art. 43 del Trattato.

Osserva la Commissione che il contributo di cui trattasi costituisce parimenti una risorsa propria ai sensi dell'art. 2, primo comma, lett. a), della decisione relativa alle risorse proprie, che riguarda per l'appunto le entrate provenienti « dai contributi e altri diritti previsti nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero ». Correttamente, quindi, le entrate provenienti dal detto contributo vengono iscritte nel bilancio generale delle Comunità [così, per l'esercizio 1989, il contributo speciale di riassorbimento figura nel titolo 1 (« Risorse proprie »), capitolo 11 (« Contributi e altri diritti previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero »), art. 116 (GU L 26 del 30 gennaio 1989, pag. 20)].

Nonostante la sua natura di risorsa propria, il contributo speciale di riassorbimento è stato validamente adottato sulla base del solo art. 43 del Trattato, atteso che la decisione relativa alle risorse proprie ha soltanto lo scopo di definire le risorse proprie iscritte nel bilancio della Comunità e non le istituzioni comunitarie competenti ad istituire di-

ritti, tributi, prelievi, contributi e altre fonti di entrata (sentenze 30 settembre 1982, Amylum e Roquette, già citate).

B — *Sulla seconda questione* (compatibilità del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento con il regolamento base)

1. Posizione della ricorrente nella causa principale

La *Zuckerfabrik Soest* ricorda 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. Detto limite è stato ribadito, per la campagna di cui trattasi, dal regolamento istitutivo del contributo di riassorbimento.

Avendo con il suddetto articolo disciplinato tassativamente il sistema di autofinanziamento del settore dello zucchero, il Consiglio ha inteso precludersi l'istituzione successiva di un contributo speciale di riassorbimento al di fuori dell'organizzazione di mercato in questione, contributo la cui imposizione comporta il superamento dei limiti stabiliti nel regolamento base.

Il sistema normativo del diritto comunitario osta infatti a che il Consiglio, avvalendosi dell'abilitazione generale conferitagli dall'art. 43 del Trattato, adotti un regolamento che istituisce misure particolari incompatibili con il regolamento generale che disciplina la materia. La Zuckerfabrik richiama a tale proposito la sentenza 29 marzo 1979, NTN Toyo Bearing Company (già citata), al punto 21 della motivazione, nella quale la Corte ha escluso che il Consiglio, dopo aver adottato un regolamento generale onde porre in atto uno degli obiettivi dell'art. 113 del Trattato, potesse 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 attuato soltanto entro i limiti concessi dall'art. 28 del regolamento base. Il principio dell'autofinanziamento di tale settore non ha infatti altro fondamento giuridico se non il regolamento base e la sua applicazione deve essere contenuta nei limiti da questo tracciati.

Soggiunge poi la Zuckerfabrik che l'adozione di una norma particolare incompatibile con la norma generale applicabile integra una lesione della certezza del diritto nonché del legittimo affidamento degli interessati.

Il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento, in quanto è incompatibile col sistema normativo del diritto comunitario e perciò lede la certezza del diritto e il legittimo affidamento degli interessati, è invalido.

2. Posizione del Consiglio

Il *Consiglio* ritiene che la questione pregiudiziale di cui trattasi presenti due problemi distinti. Anzitutto, occorre accertare se l'istituzione del contributo speciale di riassorbimento sia compatibile con il limite stabilito per i contributi dall'art. 28 del regolamento base. Inoltre, va esaminato se l'istituzione di

tale contributo non integri una violazione del principio della certezza del diritto.

Quanto all'osservanza dei limiti fissati nel regolamento base, il Consiglio assume che il caso in esame è differente da quello sul quale è intervenuta la sentenza 29 marzo 1979, NTN Toyo Bearing Company, citata. Quest'ultima causa verteva sulla validità di una normativa che derogava per un caso singolo a norme generali, le quali restavano altrimenti applicabili. Per contro, nel caso di specie, il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento ha modificato la stessa normativa generale, in conseguenza degli eventi verificatisi sul mercato dello zucchero.

Da una giurisprudenza costante della Corte, in particolare dalla sentenza 20 settembre 1988, Spagna/Consiglio, punto 19 della motivazione (causa 203/86, Racc. pag. 4563), risulta che la sfera di applicazione del principio del legittimo affidamento non può essere estesa fino ad impedire, in generale, che una nuova disciplina si applichi agli effetti futuri di situazioni sorte sotto l'impero della disciplina anteriore, e ciò in particolare in un campo come quello delle organizzazioni comuni di mercato, il cui scopo implica per l'appunto un continuo adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica nei vari settori agricoli.

La circostanza che il regolamento prevedesse, al momento dell'istituzione del contributo in questione, limiti che il detto contributo ha ecceduto non può, quindi, invalidare il regolamento che tale contributo ha istituito.

Quanto all'osservanza del principio della certezza del diritto, il Consiglio ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte, un atto comunitario può produrre effetti retroattivi se lo scopo da raggiungere lo esiga e se il legittimo affidamento degli interessati venga debitamente rispettato. 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 riduzione delle loro quote di mercato a livello mondiale. Essa sarebbe stata parimenti contraria agli interessi della Comunità, poiché avrebbe provocato una riduzione 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 la reale retroattività del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento non è assodata. Il regolamento in questione 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 e li riguarda 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 cui 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. Quest'ultimo regolamento 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.

In ogni caso, gli interessati avrebbero dovuto attendersi, sulla scorta di diversi elementi, che sarebbe stato loro imposto un contributo superiore al limite fissato nel regolamento base. Il principio dell'autofinanziamento integrale del settore dello zucchero è stato sancito da quel regolamento sin dal 1981. L'istituzione del contributo di riassorbimento mediante il regolamento del Consiglio 24 marzo 1986, n. 934, aveva già dimostrato che i limiti stabiliti nel regolamento base potevano talora essere superati. La proposta della Commissione relativa all'istituzione del contributo controverso era stata divulgata sin dal febbraio 1987 con una nota informativa del servizio del portavoce della Commissione. Essa era stata annunciata al comitato consultivo dello zucchero della Commissione il 27 marzo 1987, sicché i produttori avrebbero ben potuto adottare le loro misure in tempo utile.

Il Consiglio conclude da quanto sopra esposto che il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è conforme al principio della certezza del diritto.

3. Posizione della Commissione

La *Commissione* confuta recisamente la tesi del Finanzgericht secondo cui in forza del sistema normativo del diritto comunitario una disposizione di un regolamento del Consiglio potrebbe essere integrata unicamente con una modifica del regolamento medesimo. Tale assunto non trova alcun ad-

dentellato né nel Trattato né nella giurisprudenza della Corte e neppure nella prassi delle istituzioni.

La citata sentenza 29 marzo 1979, NTN Toyo Bearing Company, ha sanzionato una normativa che derogava a norme generali nell'applicazione di queste ultime a casi singoli. Il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento, invece, non riguarda singoli operatori, bensì tutti i bieticoltori e tutti i produttori di zucchero ai quali il regolamento base è applicabile. Il richiamo del Finanzgericht alla sentenza anzidetta per contestare il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è quindi erroneo.

La validità di quest'ultimo regolamento non può in nessun caso essere revocata in discussione argomentando dal superamento dei limiti stabiliti nel regolamento base.

C — *Sulla terza questione* (violazione dei principi che vietano di assegnare a carico di un settore dell'economia rischi ad esso estranei nonché oneri finanziari sproporzionati)

1. Posizione della ricorrente nella causa principale

La *Zuckerfabrik Soest* fa valere che le cause del deficit che il controverso contributo doveva ripianare erano 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 nonché del fatto che esso si aggiunge a preesistenti contributi. Per ciò che la riguarda più in particolare, la Zuckerfabrik Soest si vede minacciata nella sua stessa consistenza patrimoniale a causa dell'istituzione del contributo speciale di assorbimento, dato che le risorse patrimoniali di cui dispone sono modeste.

La Zuckerfabrik Soest conclude che il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è invalido, per il fatto che fa gravare sugli operatori economici interessati rischi estranei al settore dello zucchero e impone loro oneri finanziari sproporzionati.

2. Posizione del Consiglio

Secondo il *Consiglio*, il principio richiamato nella terza questione pregiudiziale, secondo cui sarebbe vietato « assegnare a carico di

un settore dell'economia rischi ad esso estranei nonché oneri finanziari sproporzionati », non esiste come tale nel diritto comunitario. Il Consiglio interpreta pertanto la terza questione nel senso che essa verte sulla compatibilità del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento col principio di proporzionalità.

Esso ricorda che secondo una costante giurisprudenza della Corte una misura comunitaria è conforme al principio di proporzionalità se si presta a raggiungere lo scopo perseguito e se non vada al di là di quanto è all'uopo strettamente necessario. Fatte salve queste due riserve, il legislatore comunitario gode di un ampio potere discrezionale quanto alla natura ed alla portata delle misure da adottare, in special modo nei settori per i quali si rende necessaria la valutazione di una realtà economica complessa.

L'istituzione del contributo speciale di riassorbimento non è una misura manifestamente inadeguata per attuare l'obiettivo della stabilizzazione del mercato dello zucchero né trascende quanto è strettamente necessario per garantire l'autofinanziamento integrale di questo settore.

Il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è pertanto conforme al principio di proporzionalità.

3. Posizione della Commissione

La *Commissione* osserva che l'obiettivo della stabilizzazione dei mercati, enunciato all'art. 39, n. 1, lett. c), del Trattato, postula che si possa tener conto di elementi esterni alla Comunità. Sarebbe infatti impossibile stabilizzare i mercati agricoli comunitari senza tener conto della situazione esistente sui mercati dei paesi terzi, date le interrelazioni esistenti tra tutti questi mercati.

Il legislatore comunitario poteva quindi legittimamente istituire il contributo speciale di riassorbimento, ancorché questo fosse finalizzato a porre rimedio ad una situazione le cui cause risalivano a fattori esterni alla Comunità.

Peraltro, non risulta da alcuna disposizione del Trattato che i rischi che hanno origine in mercati esterni debbano necessariamente essere coperti dal FEAOG. Talché è del tutto lecito che oneri come quelli su cui si verte vengano fatti sopportare agli operatori economici interessati.

D — *Sulla quarta questione* (violazione del principio di parità di trattamento)

1. Posizione della ricorrente nella causa principale

La *Zuckerfabrik Soest* ricorda che il contributo speciale di riassorbimento colpisce in modo assai più grave la produzione di zucchero B che non quella di zucchero A. Ciò consegue al fatto che il contributo in parola viene calcolato applicando un determinato 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 gravano anch'essi in modo molto più oneroso sulla produzione di zucchero B che non su 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 differenza di trattamento sia obiettivamente 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 o 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 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, la determinazione dei quantitativi di base A e B assegnati agli Stati membri (e da questi ultimi in seguito redistribuiti tra i produttori di zucchero sotto forma di quote A e B) non viene operata secondo criteri obiettivi, bensì in funzione di considerazioni di ordine politico. Ne consegue che non è obiettivamente giustificata la differente tassazione della produzione di zucchero a seconda che essa intervenga nell'ambito della quota A o della quota B di un'impresa.

Infine, come giustamente ha sottolineato il Finanzgericht, il contributo speciale di riassorbimento equivale ad un contributo per il finanziamento istituito al di fuori dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero. Ne consegue che è inammissibile che la differenziazione operata tra zucchero A e zucchero B ai fini dei contributi imposti dal regolamento base si ripercuota 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 quello dello 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.

In conclusione, la Zuckerfabrik sostiene che il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è contrario al principio di parità di trattamento, quanto meno nei limiti in cui il contributo istituito colpisce più gravemente la produzione di zucchero B che non quella di zucchero A.

2. Posizione del governo italiano

Il *governo italiano* rileva che la produzione di zucchero A e quella di zucchero B si distinguono sotto due profili.

In primo luogo, il totale delle quote A attribuite ai produttori di zucchero corrisponde approssimativamente al volume del consumo di zucchero nella Comunità. La produzione di zucchero B è quindi necessariamente foriera di eccedenze, le quali, essendo esportate nei paesi terzi, danno luogo al pagamento di restituzioni all'esportazione a carico della Comunità. La produzione di zucchero B è quindi causa del deficit che il contributo speciale di riassorbimento è inteso a ripianare.

In secondo luogo, i produttori di zucchero coprono integralmente, per mezzo della loro produzione di zucchero A, i costi fissi di produzione. Come risulta da vari regolamenti che hanno stabilito i prezzi in vigore durante varie campagne di commercializzazione, i costi fissi dell'industria dello zucchero ammontano al 45-50% circa dell'utile di trasformazione, che corrisponde al prezzo di intervento dello zucchero ridotto del prezzo di acquisto delle barbabietole e di alcuni costi accessori [v., ad esempio, l'undicesimo « considerando » del regolamento (CEE) del Consiglio 9 aprile 1968, n. 432, che fissa, per la campagna saccarifera 1968-69, i prezzi di intervento derivati, i prezzi minimi delle barbabietole, i prezzi di entrata, la quantità garantita e il contributo gravante sulla produzione (GU L 89, pag. 4)]. Se la produzione di zucchero A e quella di zucchero B fossero tassate in pari modo, la produzione di zucchero B procurerebbe quindi ai produttori di zucchero un utile più elevato che non la produzione di zucchero A, utile pari al 45-50% dell'utile di trasformazione. I produttori di zucchero sarebbero perciò incentivati a utilizzare al massimo le loro quote B, il che provocherebbe ulteriori eccedenze e quindi maggiori oneri finanziari per la Comunità.

Di conseguenza, risulta obiettivamente giustificato che la produzione di zucchero B venga tassata in modo più forte rispetto a quella di zucchero A. Il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento non è perciò in contrasto col principio di parità di trattamento.

Il governo italiano ritiene pure che se un appunto deve muoversi al regolamento de quo è quello che esso colpisce la produzione di zucchero A senza dapprima avere esaurito tutto l'utile che i produttori ritraggono dalla produzione di zucchero B.

Al riguardo esso richiama una tabella, prodotta in allegato alle sue osservazioni, dalla quale risulta che da quando esiste l'organizzazione comune del mercato dello zucchero i vari contributi gravanti sulla produzione di zucchero B non hanno mai superato il 50% dell'utile di trasformazione dello zucchero. Tali contributi non hanno pertanto mai azzerato totalmente i vantaggi che la produzione di zucchero B presenta per i produttori, dal momento che la detta produzione, contrariamente alla produzione di zucchero A, non è gravata da costi fissi pari al 50% circa dell'utile di trasformazione.

A parere del governo italiano, era auspicabile che il contributo speciale di riassorbimento gravasse sulla produzione di zucchero B in modo da sopprimere interamente i suddetti vantaggi, facendo così venir meno un incentivo alla produzione di zucchero B, la quale è necessariamente causa di eccedenze.

3. Posizione del governo del Regno Unito

Il *governo del Regno Unito* assume che la produzione di zucchero A e quella di zucchero B possono ricevere un trattamento ineguale, dal momento che le quote A e B rispondono a presupposti fondamentalmente distinti.

Esso ricorda anzitutto che la diversità di tassazione dello zucchero A e dello zucchero B è, ab origine, una costante dell'organizzazione del mercato dello zucchero.

Già nel primo regolamento base [regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1967, n. 1009, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU 308, pag. 1)], si era sancita una distinzione tra una quota di base, in linea di massima equivalente all'attuale quota A, e una quota supplementare, equivalente all'attuale quota B. Il regolamento in parola prevedeva peraltro la fissazione, per ciascuna campagna, di una quantità garantita pari al 105% del consumo umano prevedibile nella Comunità durante la campagna considerata (art. 26 del regolamento n. 1009/67). I costi connessi allo smercio della parte del quantitativo prodotto eccedente la quantità garantita erano trasferiti, mediante un contributo gravante sulla produzione, esclusivamente sulla produzione avvenuta nell'ambito della quota supplementare (art. 27 del regolamento n. 1009/67).

Nel secondo regolamento base [regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3330, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 359, pag. 1)] veniva mantenuta la distinzione tra quota di base e quota supplementare. Così come, vigente il primo regolamento di base, sulla seconda quota soltanto gravava un contributo sulla produzione, commisurato alle perdite risultanti dallo smercio della parte del quantitativo prodotto eccedente la quantità garantita. Quest'ultima veniva definita come « uguale al consumo umano nella Comunità, espresso in quantità di zucchero bianco, rilevato nella Comunità durante un periodo da determinarsi e diminuito della quantità espressa in zucchero bianco importata a condizioni preferenziali durante lo stesso periodo » (art. 27 del regolamento n. 3330/74).

Il regolamento base in vigore all'epoca dell'istituzione del contributo speciale di riassorbimento (il già citato regolamento n. 1785/81) ha apportato alcune modifiche al sistema anteriore, introducendo il principio dell'autofinanziamento integrale del settore nonché imponendo per la prima volta un contributo sulla produzione di zucchero A. Prevedendo aliquote contributive differenziate per la produzione di zucchero A (2%) e per quella di zucchero B (2% + 30% ovvero 2% + 37,5%), l'attuale regolamento base si è tuttavia limitato a mantenere una differenza di trattamento esistente sin dall'origine.

Anche il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento, che sembra fissare gli importi che i produttori di zucchero devono versare unicamente in base al criterio della regione di produzione di appartenenza dei suddetti, tiene conto delle quote A e B attribuite agli stessi produttori. Nell'ottavo « considerando » di quel regolamento si legge infatti che per determinare gli importi del contributo di riassorbimento nelle varie regioni di produzione, si deve tener conto « (...) dei contributi che sono stati pagati in passato dall'insieme dei bieticoltori (...) e dei produttori di zucchero ». Orbene,

i contributi pagati in passato dagli operatori di una determinata regione dipendono necessariamente dalle quote A e B loro attribuite.

Quanto al regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento, esso non prevede alcuna innovazione in ordine alla differente tassazione dello zucchero A e dello zucchero B, posto che tale contributo viene calcolato mediante l'applicazione di un determinato coefficiente ai contributi imposti dal regolamento base.

Secondo il governo del Regno Unito, il disuguale trattamento dello zucchero A e dello zucchero B, che caratterizza ab origine l'organizzazione comune del mercato dello zucchero, è motivato dal fatto che le quote A e B sono attribuite in base a presupposti fondamentalmente distinti. La somma delle quote A è approssimativamente pari al consumo di zucchero nella Comunità. Quanto alle quote B, queste vengono attribuite nei limiti in cui il legislatore comunitario è disposto a sostenere eccedenze di produzione. I produttori di zucchero non si trovano pertanto in situazioni analoghe a seconda che essi producano zucchero A o zucchero B. La tassazione dello zucchero B può quindi essere superiore a quella dello zucchero A, senza che ciò, tuttavia, integri una violazione del principio di parità di trattamento.

Posto che le suddette situazioni vengano nondimeno ritenute analoghe, la disparità di trattamento di cui trattasi è obiettivamente giustificata. La tassazione dello zucchero B più accentuata rispetto a quella dello zucchero A è preordinata al contenimento della produzione su un mercato caratterizzato da eccedenze. Essa costituisce la contropartita dei vantaggi derivanti in capo ai produttori di zucchero dalla possibilità di giovarsi delle garanzie del sistema di intervento per i quantitativi eccedenti il consumo comunitario. Infine, l'attribuzione di quote di due tipi distinti ed una tassazione differenziata di questi ultimi consentono di promuovere la specializzazione regionale del settore dello zucchero (nono « considerando » del già citato regolamento base n. 1009/67).

Il governo del Regno Unito ritiene pertanto che il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento non sia contrario al principio della parità di trattamento.

4. Posizione del Consiglio

Il *Consiglio* fa rilevare che nella sentenza 22 gennaio 1986, Eridania (causa 250/84, Racc. pag. 117), la Corte ha già preso in esame il problema della validità del regolamento base sotto il profilo del principio della parità di trattamento. In quella causa, alcuni produttori italiani di zucchero lamentavano il fatto che, contrariamente agli altri Stati membri, l'Italia avesse un quantitativo di base A inferiore al proprio consumo interno, ragion per cui i produttori di zucchero italiani potevano esportare solo zucchero B, il che comportava il pagamento di elevati contributi (39,5%). I suddetti produttori assumevano che, in tal modo, essi finanziavano in parte l'esportazione di zucchero A effettuata dai produttori degli altri Stati membri pagando un contributo assai meno elevato (2%).

Il Consiglio ricorda che la Corte, nei punti 19 e 20 della motivazione della suddetta sentenza, ha respinto tale argomento dichiarando che:

« (...) In base a detto sistema di copertura, sulla quota A, che rappresenta il consumo

interno, viene riscosso solo un contributo minimo, mentre la quota B, destinata essenzialmente all'esportazione, è soggetta ad un contributo molto più elevato, di misura tale da consentire il finanziamento delle restituzioni necessarie e, nel contempo, da avere un effetto dissuasivo sui produttori.

Ciò premesso, a ragione il Consiglio ha ripartito le quote fissate tra le singole imprese in base alla loro produzione effettiva. Siffatta ripartizione degli oneri è infatti conforme al principio della specializzazione regionale, principio base del mercato comune, il quale esige che la produzione possa essere effettuata nel luogo più adeguato dal punto di vista economico. Detta ripartizione è inoltre consona al principio della solidarietà dei produttori, dato che la produzione costituisce un criterio legittimo per valutare ad un tempo l'importanza economica dei produttori e gli utili che essi ricavano dal sistema ».

La Corte ha in tal modo statuito che la riscossione di un contributo sullo zucchero B più elevato rispetto allo zucchero A non violava il principio della parità di trattamento.

5. Posizione della Commissione

La *Commissione* scorge nell'ordinanza di rinvio tre ragioni che hanno indotto il Finanzgericht di Düsseldorf a dubitare della compatibilità del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento con il principio della parità di trattamento.

In primo luogo, il Finanzgericht muove dall'idea che la differente tassazione dello zucchero A e dello zucchero B, che caratterizza i contributi istituiti dal regolamento base, non potesse essere trasposta al contributo speciale di riassorbimento, essendo quest'ultimo un tributo per il finanziamento estraneo all'organizzazione comune del mercato dello zucchero.

Su tale punto, la Commissione rinvia a quanto ha osservato in relazione alla prima questione pregiudiziale, dove essa afferma che il contributo speciale di riassorbimento è invece stato istituito nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero. Onde il suddetto contributo può validamente colpire la produzione di zucchero A e quella di zucchero B secondo le aliquote differenziate decise dal regolamento base, la cui validità non è posta in dubbio. La prima obiezione del Finanzgericht, dunque, non regge al vaglio.

In secondo luogo, il suddetto Collegio ha rilevato che poiché il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento colpisce in modo uniforme la produzione di zucchero A e quella di zucchero B, tale parità di trattamento dovrebbe ugualmente esistere in riferimento al contributo speciale di riassorbimento.

Osserva la Commissione che dalla circostanza che il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento colpisca in modo uniforme la produzione di zucchero A e quella di zucchero B non può argomentarsi che lo stesso criterio doveva seguirsi nel regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento. All'epoca dell'adozione del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento non era più materialmente possibile trasferire il contributo speciale di riassorbimento sulle imprese in funzione della loro partecipazione alla creazione del deficit in questione: que-

st'ultimo si era formato nel corso delle cinque campagne di commercializzazione precedenti e la struttura produttiva del settore aveva nel frattempo subito profonde modifiche. Per contro, il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento ben poteva gravare le imprese del detto contributo in funzione della loro partecipazione alla creazione del deficit, essendo stato adottato soltanto due giorni dopo la conclusione della campagna di commercializzazione considerata. Il controverso regolamento è pertanto più equo del regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento. L'obiezione mossa dal Finanzgericht sulla base di quest'ultimo regolamento non può, pertanto, neanch'essa essere condivisa.

In terzo luogo, il Finanzgericht ravvisa l'esistenza di una discriminazione nel fatto che il livello delle quote A e B attribuite ai produttori di zucchero è commisurato ai quantitativi di base A e B attribuiti agli Stati membri di appartenenza dei suddetti produttori.

Al riguardo, la Commissione ricorda che, conformemente alla sentenza della Corte 9 luglio 1985, Bozzetti, già citata, punto 34 della motivazione, l'istituzione di un prelievo di corresponsabilità può avere ripercussioni diverse per determinati produttori, a seconda dell'orientamento individuale della loro produzione o a seconda delle condizioni locali, dal momento che la determinazione del prelievo si fonda su criteri obiettivi. Nel caso di specie, non vi sono elementi che consentano di ritenere che l'attribuzione dei quantitativi di base A e B agli Stati membri operata dal regolamento base non abbia avuto luogo secondo tali criteri. Anche la terza obiezione mossa dal Finanzgericht è pertanto infondata.

La Commissione ne conclude, quindi, che il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è conforme al principio della parità di trattamento.

E — *Sulla quinta questione* (violazione dei principi fondamentali posti a tutela del diritto di proprietà e del diritto al libero esercizio delle attività economiche)

1. Posizione della ricorrente nella causa principale

La *Zuckerfabrik Soest* 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 e il diritto al libero esercizio delle attività professionali formano parte integrante dei principi 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.

Per quanto la riguarda direttamente, la Zuckerfabrik si ripropone di fornire al giudice nazionale la prova che essa è in grado di pagare il contributo speciale di riassorbimento solo attingendo alle proprie riserve patrimoniali.

La Zuckerfabrik fa inoltre rilevare che la circostanza che i produttori di zucchero possono trasferire il contributo speciale di riassorbimento sui bieticoltori fino a concor-

renza del 60% non offre alcun argomento in favore della compatibilità del controverso regolamento coi diritti fondamentali sopra richiamati. I produttori di zucchero sono infatti legalmente tenuti al pagamento in toto del contributo. Essi possono trasferire parzialmente quest'ultimo sui bieticoltori solo attraverso strumenti di diritto privato, il cui esito è sempre aleatorio. Del resto, un sistema di riscossione come quello di cui trattasi, che fa gravare su alcuni soggetti la responsabilità del pagamento di somme che devono alla fine essere sopportate da altri soggetti passivi, è contrario sia al diritto comunitario sia alla Costituzione tedesca. Sul punto, la Zuckerfabrik si richiama ad uno studio del prof. Arndt, depositato in allegato alle sue osservazioni.

2. Posizione del governo del Regno Unito

Il *governo del Regno Unito* ritiene che l'obbligo di pagare un contributo finanziario non possa in nessun caso considerarsi lesione del diritto di proprietà. Solo il diritto di esercitare liberamente le attività economiche potrebbe eventualmente rilevare nel caso di specie. Il governo del Regno Unito sottolinea tuttavia che la Corte, nelle citate sentenze 14 maggio 1974, Nold, punto 14 della motivazione, e 13 dicembre 1979, Hauer, punto 23 della motivazione, ha precisato che il diritto al libero esercizio delle attività professionali non è una prerogativa intangibile, bensì è soggetto a limiti giustificati dagli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità.

Nella fattispecie, l'interesse generale che rappresenta per la Comunità la gestione efficiente del mercato dello zucchero prevale sugli svantaggi che derivano in capo ai produttori di zucchero dall'istituzione del contributo speciale di riassorbimento. Quest'ultimo ha costituito per gli operatori interessati un rischio commerciale prevedibile, giacché il settore era da anni sottoposto ad un regime di autofinanziamento. Esso non costituisce in nessun modo un ostacolo alla prosecuzione dell'attività economica da parte dei produttori di zucchero.

Il regolamento controverso non lede pertanto né il diritto di proprietà né il diritto al libero esercizio delle attività economiche.

3. Posizione del Consiglio

Secondo il *Consiglio*, l'istituzione del contributo speciale di riassorbimento, in quanto è preordinata a garantire l'autofinanziamento del settore dello zucchero, costituisce un adeguamento pienamente legittimo della disciplina dello stesso settore. Il contributo controverso non costituisce quindi una lesione del diritto di proprietà o di quello al libero esercizio delle attività economiche dei produttori di zucchero, bensì un onere normale inerente all'attività economica di cui trattasi.

Quand'anche una siffatta lesione fosse riscontrabile, essa non intaccherebbe in ogni caso la sostanza stessa di questi diritti, bensì resterebbe entro i limiti ritenuti ammissibili dalla Corte nella citata sentenza 13 dicembre 1979, Hauer, punto 23 della motivazione.

Ne consegue che non può considerarsi avvenuta nessuna violazione dei diritti fondamentali richiamati nella questione pregiudiziale.

4. Posizione della Commissione

La *Commissione* segnala che la caduta del prezzo dello zucchero sul mercato mondiale ha provocato un aumento degli oneri rappresentati per la Comunità dal pagamento delle restituzioni all'esportazione. Per ristabilire l'equilibrio finanziario sul mercato di cui trattasi vi erano due mezzi: diminuire l'offerta, ossia ridurre le quote di produzione, oppure aumentare i contributi gravanti sui produttori interessati, nella misura necessaria a garantire l'autofinanziamento del settore.

Dalla giurisprudenza della Corte si evince che una riduzione delle quote non avrebbe costituito una lesione di un diritto fondamentale. Le imprese non vantano infatti alcun diritto alla conservazione di un vantaggio risultante dall'istituzione dell'organizzazione comune dei mercati e del quale hanno fruito in un determinato momento (sentenza 27 settembre 1979, Eridania, punto 22 della motivazione, causa 230/78, Racc. pag. 2749). A fortiori, ben poteva il legislatore comunitario istituire il contributo speciale di riassorbimento, integrando quest'ultima misura una minore ingerenza nella situazione degli operatori interessati rispetto a quella che si sarebbe avuta attraverso la riduzione delle quote, in quanto essa lascia sussistere la possibilità per i suddetti operatori di continuare a sfruttare appieno, per l'avvenire, quote immodificate.

Il controverso regolamento non comporta pertanto in alcun modo una lesione dei principi fondamentali posti a tutela del diritto di proprietà e del libero esercizio delle attività economiche, dal momento che i produttori di zucchero conservano il diritto e la possibilità di continuare la loro produzione.

III — Risposte ai quesiti rivolti dalla Corte

A — *Quesito rivolto alla Zuckerfabrik Soest*

Quesito — La Zuckerfabrik Soest è pregata di commentare l'affermazione, contenuta in particolare nella pagina 32 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 — *Quesiti rivolti al governo italiano*

Primo quesito — Se l'affermazione contenuta nel punto 5 delle osservazioni della Repubblica italiana, secondo cui la somma delle quote A attribuite agli Stati membri corrisponde all'incirca al consumo nella Comunità, sia basata su una precisa disposizione di un regolamento e, in caso affermativo, su quale.

Risposta — All'udienza, l'agente del governo italiano ha esibito un documento con-

tenente dati statistici, dal quale risulta che l'importo totale delle quote A attribuite agli Stati membri per campagna saccarifera corrisponde all'incirca al volume del consumo umano di zucchero nella Comunità nel corso dello stesso periodo.

Egli ha fatto peraltro rivelare che, a stregua dell'art. 26 del primo regolamento base (il già citato regolamento del Consiglio, n. 1009/67), il Consiglio doveva fissare ogni anno una quantità garantita valida per tutta la Comunità e corrispondente « al 105% del consumo umano, espresso in zucchero bianco, prevedibile nella Comunità durante la campagna saccarifera per la quale è fissata la quantità garantita ». Quanto al secondo regolamento base, in esso si legge che « la quantità garantita è uguale al consumo umano nella Comunità, espresso in quantità di zucchero bianco, (...) durante un periodo da determinarsi » (art. 27, n. 2, del citato regolamento del Consiglio, n. 3330/74). Il regolamento base del 1981 non ha apportato alcuna innovazione al riguardo. Secondo l'agente del governo italiano, dalle suddette disposizioni discende che la somma delle quote A attribuite corrisponde all'incirca al consumo umano di zucchero nella Comunità.

Secondo quesito — Se l'affermazione contenuta nel punto 5 delle osservazioni della Repubblica italiana, secondo cui i produttori di zucchero coprono i costi generali di produzione mediante la produzione di zucchero A, corrisponda sempre al vero, in particolare quando il produttore di zucchero detenga una quota A poco rilevante e una quota B elevata.

Risposta — All'udienza, l'agente del governo italiano ha sostenuto che, vigente il primo regolamento base, la quota equivalente all'attuale quota B era al massimo pari al 35% della quota equivalente all'attuale quota A (art. 24, n. 2, del citato regolamento del Consiglio, n. 1009/67) e che, vigente il secondo regolamento base, tale percentuale era del 45% (art. 25, n. 2, del citato regolamento del Consiglio, n. 3330/74). Attualmente il totale delle quote B attribuite agli Stati membri è di fatto pari al 21,7% del totale delle quote A loro attribuite. Di conseguenza, è del tutto irrealistico ritenere che uno Stato membro possa attribuire ad una determinata impresa una quota B più elevata della quota A di quest'ultima. I produttori di zucchero hanno pertanto l'effettiva possibilità di coprire i loro costi fissi di produzione grazie alla loro produzione di zucchero A, il che giustifica la tassazione più accentuata cui soggiace lo zucchero B in rapporto allo zucchero A.

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.

R. Joliet
giudice relatore