CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
presentate il 17 febbraio 2009 [1]

I — Introduzione

1. Il Tallinna Halduskohus (tribunale amministrativo di Tallin) ha sottoposto alla Corte di giustizia sei questioni pregiudiziali vertenti sulle misure transitorie che sono state concesse per facilitare l'ingresso nell'Unione europea, il 1° maggio 2004, di dieci nuovi Stati membri.

2. Le questioni pregiudiziali si riferiscono a tre regolamenti comunitari aventi l'obiettivo di indurre gli operatori economici nazionali ad evitare l'accumulazione di scorte di prodotti agricoli, a causa degli effetti perturbanti che potrebbero provocare sull'organizzazione comune dei mercati. Tali meccanismi restrittivi consistono sostanzialmente nell'imposizione di una tassa sulle scorte eccedentarie che vengono costituite nei nuovi Stati membri e nell'eliminazione delle scorte in alcuni casi (zucchero, isoglucosio e fruttosio).

3. Nell'ambito delle adesioni del 1994, la Corte di giustizia si è pronunciata su misure simili, che parimenti includevano una tassa sulle scorte eccedentarie di prodotti agricoli [2]. La sentenza 15 gennaio 2002, Weidacher, ha dichiarato la competenza della Commissione ad approvare tale normativa, dopo aver constatato l'ampio potere discrezionale di cui godono le istituzioni comunitarie per realizzare gli obiettivi della politica agricola comune, negando qualsiasi vizio tale da determinare l'invalidità del regolamento sulla base dei principi di proporzionalità e di tutela del legittimo affidamento [3].

4. La sentenza Weidacher rappresenta fino a questo momento l'unico precedente giurisprudenziale in materia, ma non sarà l'ultimo. In modo parallelo e separato rispetto al presente rinvio pregiudiziale, altri sei dei dieci nuovi Stati membri hanno impugnato dinanzi al Tribunale di primo grado delle Comunità europee i tre citati regolamenti nonché una decisione della Commissione. I procedimenti sono tuttora pendenti [4].

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — In particolare, il regolamento (CE) della Commissione 19 dicembre 1994, n. 3108, relativo alle misure transitorie da adottare in seguito all'adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia per quanto riguarda gli scambi di prodotti agricoli (GU L 328, pag. 42).

3 — Causa C-179/00 (Racc. pag. I-501; tra gli altri, il punto 19).

4 — Si tratta delle cause T-257/04, Polonia/Commissione; T-258/04, Polonia/Commissione; T-300/05, Cipro/Commissione; T-316/05, Cipro/Commissione; T-324/05, Estonia/Commissione; T-247/07, Slovacchia/Commissione; T-248/07, Repubblica ceca/Commissione, e T-262/07, Lituania/Commissione.

II — Contesto normativo

A — *La normativa comunitaria*

1. L'atto di adesione [5]

5. Ai sensi dell'art. 41, primo comma, dell'Atto di adesione, le misure transitorie per accedere al regime della politica agricola comune sono adottate dalla Commissione «in un periodo di tre anni a decorrere dalla data di adesione» e la loro applicazione è limitata a tale periodo.

6. Sul fondamento del suddetto articolo dell'Atto di adesione, la Commissione ha emanato tre regolamenti.

2. Il regolamento (CE) n. 1972/2003 [6]

7. Il regolamento n. 1972/2003 ha previsto una serie di disposizioni transitorie per «evitare il rischio di distorsione degli scambi, a detrimento dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, in seguito all'adesione di dieci nuovi Stati membri dell'Unione, il 1º maggio 2004» (primo 'considerando').

8. Il terzo 'considerando' esprime la necessità di imporre un prelievo dissuasivo sulle eccedenze agricole nei nuovi Stati membri, giacché le distorsioni «che rischiano di turbare le organizzazioni di mercato sono spesso provocate da spedizioni artificiali di prodotti che non fanno parte delle normali scorte dello Stato in questione», sebbene «anche la produzione nazionale [possa] dare luogo ad eccedenze».

9. L'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1972/2003 richiede agli Stati membri che non applichino una normativa nazionale più rigorosa, di imporre prelievi «a carico dei detentori di scorte eccedenti di prodotti in libera pratica al 1º maggio 2004».

5 — Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 2003, L 236, pag. 33).

6 — Regolamento della Commissione 10 novembre 2003, relativo alle misure transitorie da adottarsi per quanto riguarda gli scambi di prodotti agricoli in seguito all'adesione di Cipro, dell'Estonia, della Lettonia, della Lituania, di Malta, della Polonia, della Repubblica ceca, della Slovacchia, della Slovenia e dell'Ungheria all'Unione europea (GU L 293, pag. 3).

10. L'art. 4, n. 2, menziona tre fattori di cui i nuovi Stati membri devono tenere conto al fine di determinare le eccedenze di ciascun operatore: a) le medie delle scorte disponibili negli anni precedenti l'adesione; b) l'assetto dei flussi commerciali negli anni precedenti l'adesione; c) le circostanze che hanno determinato la costituzione delle eccedenze.

11. Conformemente all'art. 4, n. 4, del regolamento, la corretta applicazione del prelievo implica che i nuovi Stati membri procedano «senza indugio» ad un inventario delle scorte esistenti al 1º maggio 2004.

12. L'entrata in vigore del regolamento n. 1972/2003 ha coinciso con quella del Trattato di adesione, essendo applicabile «sino al 30 aprile 2007» (art. 10).

3. Il regolamento (CE) n. 60/2004 [7]

13. Il regolamento n. 60/2004 contiene una disciplina specifica per il settore dello zucchero, in considerazione del rischio considerevole di perturbazione dei mercati nel settore dello zucchero a causa di comportamenti speculativi (quinto 'considerando').

14. Il regolamento assegna alcuni obblighi alla Commissione ed agli Stati membri.

15. Alla Commissione spettava determinare «entro il 31 ottobre 2004», per ciascuno dei nuovi Stati membri, i quantitativi di zucchero puro o trasformato, di isoglucosio e di fruttosio «che superano il quantitativo considerato come scorta normale di riporto al 1º maggio 2004 e che devono essere eliminati dal mercato a spese dei nuovi Stati membri. Ai fini della determinazione delle eccedenze, viene tenuto conto in particolare dell'evoluzione, durante l'anno precedente l'adesione rispetto all'anno anteriore: a) delle importazioni e delle esportazioni di zucchero come tale o contenuto in prodotti trasformati, d'isoglucosio e di fruttosio; b) della produzione, del consumo e delle scorte di zucchero e d'isoglucosio; c) delle circostanze che hanno determinato la costituzione delle eccedenze» (art. 6, n. 1, del regolamento).

16. I nuovi Stati membri dovevano provvedere «entro il 30 aprile 2005» ad eliminare dal mercato, senza intervento comunitario, un quantitativo di zucchero o d'isoglucosio pari

7 — Regolamento della Commissione 14 gennaio 2004, recante misure transitorie nel settore dello zucchero in seguito all'adesione della Repubblica ceca, dell'Estonia, di Cipro, della Lettonia, della Lituania, dell'Ungheria, di Malta, della Polonia, della Slovenia e della Slovacchia (GU L 9, pag. 8).

all'eccedenza di cui al n. 1 (art. 6, n. 2). A tal fine le autorità nazionali competenti dovevano disporre, per il 1º maggio 2004, di un sistema per la constatazione delle eccedenze di zucchero puro o trasformato, di isoglucosio e di fruttosio, oggetto di scambi commerciali o prodotte, presso i principali operatori interessati. Ai sensi dell'art. 6, n. 3, del regolamento, tale sistema si baserebbe «in particolare, sul controllo (…) delle importazioni, sui controlli fiscali, su verifiche contabili e ispezioni delle scorte fisiche presso gli operatori e comprende garanzie contro i rischi». Parimenti, secondo tale disposizione, il «sistema di constatazione tiene particolarmente conto, per l'analisi del rischio, dei seguenti criteri: tipo di attività esercitata dagli operatori interessati; capienza dei magazzini; volume di attività».

4. Il regolamento (CE) n. 832/2005 [8]

17. Con il regolamento n. 832/2005 la Commissione ha fissato le eccedenze di zucchero, di isoglucosio e di fruttosio che ogni nuovo Stato membro deve distruggere.

8 — Regolamento della Commissione 31 maggio 2005, concernente la determinazione delle eccedenze di zucchero, isoglucosio e fruttosio per la Repubblica ceca, l'Estonia, Cipro, la Lettonia, la Lituania, l'Ungheria, Malta, la Polonia, la Slovenia e la Slovacchia (GU L 138, pag. 3).

B — *La normativa nazionale*

18. In attuazione della suddetta normativa comunitaria, il Parlamento estone ha approvato, il 7 aprile 2004, la legge relativa alla tassa sulle scorte eccedenti (Üleliigse laovaru tasu seadus; in prosieguo: l'«ÜLTS»).

19. Con sentenza 5 ottobre 2006 il Riigikohus (Corte suprema dell'Estonia) ha dichiarato alcune disposizioni dell'ÜLTS contrarie al regolamento n. 1972/2003 ed ha annullato l'art. 6, n. 1, di tale legge, interpretandolo nel senso che l'obbligo ivi stabilito di applicare un coefficiente dell'1,2 per determinare le scorte di riporto non garantisce un trattamento sufficientemente differenziato tra i vari operatori. Allo stesso modo il Riigikohus ha censurato l'art. 6, n. 2, dell'ÜLTS, ritenendo che il diritto comunitario non stabilisce un obbligo per l'operatore, il quale non abbia avviato la propria attività prima del 2004 o che la eserciti da meno di quattro anni, di dimostrare che lo stock del prodotto agricolo in suo possesso prima del 1º maggio 2004 corrisponde al quantitativo delle scorte dei prodotti agricoli abitualmente prodotti, acquistati o ceduti a qualsiasi titolo, oneroso o gratuito.

20. A seguito di tale decisione, il 16 giugno 2005 ed il 25 gennaio 2007, il Riigikogu (Parlamento estone) ha introdotto importanti modifiche nel testo dell'ÜLTS, che sono entrate in vigore, rispettivamente, il 30 aprile 2005 ed il 16 febbraio 2007.

21. L'art. 7, n. 1, dell'ÜLTS precisa che le scorte eccedenti si calcolano «sottraendo le scorte di riporto dalle scorte del prodotto agricolo in possesso dell'operatore al 1º maggio 2004». La riforma legislativa ha aggiunto a tale disposizione un n. 2, a tenore del quale, nella misura in cui ciò sia necessario «a conseguire gli obiettivi del regolamento (CE) della Commissione n. 1972/2003 o del regolamento (CE) della Commissione n. 60/2004, la totalità delle scorte di prodotti agricoli dell'operatore vale come scorte eccedenti».

22. L'art. 6, n. 1, dell'ÜLTS calcola le «scorte di riporto» in base alla media delle scorte esistenti al 1º maggio degli ultimi quattro anni precedenti il 2004, moltiplicata per 1,2. I nn. 2 e 3 di tale disposizione attenuano la rigidità di questa regola di calcolo per gli operatori con meno di quattro anni di attività.

23. Così, conformemente al n. 2, se nel 2004 un operatore non aveva iniziato la propria attività o operava nel settore da meno di quattro anni, deve dimostrare che lo stock del prodotto agricolo in suo possesso al 1º maggio 2004 corrisponde al quantitativo delle scorte che può abitualmente produrre, cedere o acquistare a qualsiasi titolo, oneroso o gratuito.

24. Il n. 3, aggiunto alla medesima disposizione con la citata modifica legislativa, si riferisce ai soggetti che operano nel settore da meno di quattro anni, ma almeno da un anno, consentendo loro, ai fini del computo delle scorte di riporto, di considerare, o la media delle scorte al 1º maggio degli ultimi anni di attività, moltiplicata per il fattore 1,2, oppure il quantitativo delle scorte al 1º maggio dell'ultimo anno di attività precedente il 2004, moltiplicato per 1,2.

25. L'art. 10, n. 1, dell'ÜLTS attribuisce al Ministero dell'agricoltura il compito di determinare il quantitativo delle scorte di riporto e delle scorte eccedenti sulla base dei dati dichiarati dagli operatori interessati. Il n. 2 di tale articolo permette di prendere in considerazione, ai fini di tale valutazione e dietro presentazione di una domanda motivata dell'operatore, diverse circostanze, come l'aumento del volume della produzione, trasformazione o vendita dell'impresa interessata (qualora si sia verificata nel corso dell'anno precedente e si sia riflessa nei risultati dell'attività nell'ultima metà dell'anno), il tempo di maturazione del prodotto agricolo, la circostanza in cui le scorte siano state costituite prima del terzo trimestre del 2003, la riduzione del volume di esportazione o di vendita per cause non addebitabili all'operatore o altre eventualità indipendenti dalla sua volontà.

26. L'art. 23 dell'ÜLTS completa tali disposizioni introducendo alcune regole che permettono di aumentare il quantitativo delle scorte di riporto; così è possibile aumentarne il volume in presenza di un aumento della

produzione, della trasformazione o della vendita di prodotti nel corso dell'ultimo anno precedente il 1º maggio 2004, sempreché tale aumento sia riflesso nei risultati economici del secondo semestre, e sia continuato nel periodo compreso tra il 1º maggio 2004 ed il 1º maggio 2006.

III — Causa principale e questioni pregiudiziali

27. La Balbiino AS, ricorrente nella causa a qua, è una società di diritto estone dedita alla vendita di gelati e di alimenti congelati.

28. Dinanzi alla prospettiva dei cambiamenti che l'adesione dell'Estonia all'Unione europea avrebbe provocato nel mercato europeo, la Balbiino ha apportato migliorie ed ha ampliato i propri impianti, dotandosi di un nuovo deposito per l'immagazzinamento di materie prime come lo zucchero. Nella stessa prospettiva l'impresa ha anche avviato una nuova attività di vendita all'ingrosso di prodotti surgelati.

29. Dopo vari sviluppi della vicenda, il 19 aprile 2007 il Ministro dell'agricoltura ha fissato le scorte di riporto e le scorte eccedenti della Balbiino complessivamente per dodici classi di prodotti agricoli, prendendo come base gli artt. 6, 7 e 10 dell'ÜLTS, come modificati a seguito della sentenza del Riigikohus.

30. La tassa sulle scorte eccedenti è stata fissata il 30 aprile 2007 con avviso del Maksuja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskus (amministrazione fiscale e doganale, agenzia tributaria e doganale del Nord) ad EEK 1 243 867 (circa EUR 77 000).

31. La Balbiino ha impugnato codesto avviso di accertamento e la menzionata decisione del Ministro dell'agricoltura 19 aprile 2007 dinanzi al Tallinna Halduskohus, che nutre dubbi circa la compatibilità dell'ÜLTS, anche nella sua versione modificata, con il diritto comunitario. Per tale ragione esso ha sottoposto alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 234 CE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se si debba considerare che il diritto dell'Unione europea, in particolare l'art. 6, n. 1, del regolamento (…) n. 60/2004 in combinato disposto col terzo 'considerando' del regolamento (…) n. 832/2005, nonché con l'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento (…) n. 1972/2003, osti alla fissazione del quantitativo delle scorte eccedenti di un operatore economico, effettuata in maniera tale che dalle [scorte di riporto] venga dedotta automaticamente la media delle scorte detenute al 1° maggio degli ultimi anni di attività precedenti il 1º maggio 2004 — ma non oltre i quattro anni precedenti — moltiplicata per il coefficiente 1,2.

In caso di soluzione positiva, se la risposta possa essere diversa qualora, nel determinare il quantitativo delle scorte di riporto e quello delle scorte eccedenti, si possa prendere in considerazione anche l'aumento del volume di produzione, di trasformazione o di vendita dell'operatore, il tempo di maturazione dei prodotti agricoli, il periodo di costituzione delle scorte, nonché altre circostanze indipendenti dalla volontà dell'operatore.

2) Se sia compatibile con gli obiettivi del diritto dell'Unione europea, in particolare quelli del regolamento (…) n. 1972/2003, il fatto di considerare la totalità delle scorte di un determinato prodotto agricolo in possesso di un operatore al 1º maggio 2004, come scorte eccedenti di quell'operatore.

3) Nel caso in cui un operatore inizi la propria attività imprenditoriale col relativo prodotto agricolo meno di un anno prima del 1º maggio 2004, se il diritto dell'Unione europea, e in particolare l'art. 4 del regolamento (…) n. 1972/2003 nonché l'art. 6 del regolamento (…) n. 60/2004, osti a che il menzionato operatore sia tenuto a provare lui stesso che il quantitativo delle scorte di prodotto agricolo in suo possesso al 1º maggio 2004 corrisponde al quantitativo delle scorte di tale prodotto da lui abitualmente prodotte, vendute o altrimenti cedute o acquistate a titolo oneroso o gratuito.

In caso di soluzione positiva, se la risposta possa essere diversa qualora, a prescindere dall'obbligo di prova gravante sull'operatore, l'amministrazione sia obbligata, per determinare le scorte di riporto e le scorte eccedenti sulla base della dichiarazione relativa al prodotto agricolo rilasciata dall'operatore, a prendere in considerazione l'aumento del volume di produzione, di trasformazione o di vendita dell'operatore stesso nonché delle sue scorte dopo il 1º maggio 2004.

4) Se sia compatibile con gli obiettivi del regolamento (…) n. 1972/2003 nonché del regolamento (…) n. 60/2004 la riscossione di un prelievo sulle scorte eccedenti anche nel caso in cui siano state accertate presso l'operatore scorte eccedenti alla data del 1º maggio 2004, ma lo stesso operatore dimostri che in seguito alla commercializzazione delle scorte eccedenti dopo il 1º maggio 2004 non ha ottenuto alcun vantaggio effettivo sotto forma di differenza di prezzo.

5) Se il disposto dell'art. 6, n. 3, del regolamento (…) n. 60/2004, da cui risulta che, all'atto della determinazione dei quantitativi eccedenti di zucchero, di isoglucosio o di fruttosio, si tiene conto, tra l'altro, della capienza degli impianti di stoccaggio, possa essere interpretato nel senso che, qualora la capienza degli impianti di stoccaggio dell'operatore sia stata aumentata nel corso dell'anno precedente l'adesione, è giustificato attribuire un valore inferiore alle scorte eccedenti di prodotti agricoli, possedute

dall'operatore alla data del 1º maggio 2004, a prescindere dalla sua attività economica, dai suoi volumi di trasformazione del prodotto agricolo di cui trattasi e dall'entità delle relative scorte negli anni di attività precedenti il 1º maggio 2004 nonché nei due anni successivi a tale data.

6) Se l'art. 10 del regolamento (...) n. 1972/2003 osti a che il prelievo sulle scorte eccedenti sia riscosso presso l'operatore con avviso di accertamento, ove tale avviso sia stato emesso in una data in cui era ancora applicabile il regolamento (il 30 aprile 2007), ma sia divenuto efficace nei confronti dell'interessato, conformemente al diritto nazionale, soltanto dopo la cessazione della validità del regolamento della Commissione e il diritto nazionale non preveda un termine per la riscossione del prelievo sulle scorte».

IV — Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

32. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale è pervenuta nella cancelleria della Corte di giustizia il 18 dicembre 2007.

33. Hanno presentato osservazioni scritte nel presente procedimento la ricorrente nella causa principale, i governi dell'Estonia e della Lituania e la Commissione.

34. All'udienza del 18 dicembre 2008 erano presenti per svolgere osservazioni orali i rappresentanti della Balbiino AS, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro e della Commissione.

V — Una questione preliminare: sull'applicabilità dei regolamenti comunitari

35. Il Tallinna Halduskohus ha rivolto alla Corte di giustizia sei questioni pregiudiziali relative ai regolamenti comunitari n. 1972/2003, n. 60/2004 e n. 832/2005. Tuttavia l'impresa ricorrente nella causa principale afferma che, conformemente alla sentenza Skoma-Lux [9], tali regolamenti non le erano opponibili in quanto, alla data di adesione, non erano stati pubblicati ufficialmente in lingua estone.

36. Nella sentenza Skoma-Lux la Corte di giustizia ha dichiarato che, qualora una normativa comunitaria non sia stata pubbli-

9 — Sentenza 11 dicembre 2007, causa C-161/06 (Racc. pag. I-10841).

cata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* nella lingua di un nuovo Stato membro, l'art. 58 dell'Atto di adesione «osta a che gli obblighi contenuti [nella detta normativa] possano essere imposti ai singoli in tale Stato, anche nel caso in cui tali soggetti avrebbero potuto prendere conoscenza della normativa suddetta con altri mezzi», come la versione in formato elettronico pubblicata sul sito web EUR-Lex.

37. Tuttavia questa giurisprudenza incide solo in modo relativo sul caso in esame, giacché i regolamenti comunitari di cui trattasi sono stati attuati in Estonia con una legge adottata prima dell'adesione. Come ho già indicato, il Parlamento estone ha approvato l'ÜLTS il 7 aprile 2004, istituendo una tassa sulle scorte eccedenti dei prodotti agricoli e definendo un procedimento per il calcolo di tali scorte, ai sensi dell'art. 4, rispettivamente nn. 1 e 2, del regolamento n. 1972/2003.

38. La Corte di giustizia si è premurata di precisare, nella sentenza Skoma-Lux, che, qualora un regolamento comunitario non sia stato pubblicato in una delle lingue ufficiali, non è opponibile ai cittadini dello Stato membro corrispondente, ma non impedisce che «essendo parte del diritto comunitario vigente, le sue disposizioni vincolano lo Stato membro considerato sin dalla data di adesione» [10]. In sintesi il regolamento conserva la sua validità e la Repubblica di Estonia non può eludere il proprio obbligo di tassare le scorte eccedenti di prodotti agricoli in base al rilievo che il regolamento comunitario che glielo impone non è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale nella sua lingua.

39. Perciò non si può eccepire nulla relativamente all'ÜLTS [11], motivo per il quale si applica ai cittadini estoni, fungendo da «cinghia di trasmissione» dei regolamenti comunitari. Tale meccanismo opera almeno per le disposizioni della normativa comunitaria che si considerino «incorporate» nella legislazione nazionale: le disposizioni che, non essendo state pubblicate non creerebbero obblighi opponibili ai singoli, creano tali obblighi attraverso una legge nazionale.

40. La giurisprudenza Skoma-Lux troverebbe uno spazio residuale di applicazione nel caso in esame con riferimento a quelle disposizioni dei regolamenti comunitari che non sono state incorporate dall'ÜLTS. In tal caso, la mancata pubblicazione in lingua estone impedirebbe di invocare le disposizioni in questione. Orbene spetta esclusivamente al giudice nazionale compiere siffatto esame e stabilire se vi siano parti della normativa comunitaria che non sono state trasposte nella normativa nazionale e che, di conseguenza, non sono opponibili ai singoli.

41. Ne consegue che la mancata pubblicazione in lingua estone dei citati regolamenti deve essere ponderata dal giudice del rinvio nell'ambito della soluzione della controversia a qua, ma non influisce sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali. Alla Corte di giustizia viene chiesto se un testo legale come l'ÜLTS costituisca una trasposizione corretta e

10 — Sentenza Skoma-Lux, cit. (punto 59).

11 — Qualsiasi eccezione di diritto nazionale circa la vigenza o l'applicabilità dell'ÜLTS (come la sua presunta pubblicazione tardiva citata dall'impresa interessata ai punti 22 e 23 delle sue osservazioni) può essere sollevata solamente dinanzi al giudice nazionale.

conforme ai regolamenti comunitari, aspetto, questo sì, rilevante, poiché, sebbene la citata normativa europea non sia opponibile ai cittadini estoni, ha comunque creato obblighi incombenti al nuovo Stato membro. Il giudice di Tallin deve valutare la normativa nazionale alla luce di quella comunitaria e, in particolare, dei criteri interpretativi che gli vengano forniti dalla Corte di giustizia.

VI — Esame delle questioni pregiudiziali

A — *Sulle caratteristiche del metodo di calcolo delle scorte eccedenti*

1. Alcune considerazioni generali

42. Nelle prime cinque questioni pregiudiziali si chiede alla Corte di giustizia un chiarimento circa le condizioni che i regolamenti comunitari n. 1972/2003, n. 60/2004 e n. 832/2005 impongono ai nuovi Stati membri per il calcolo delle scorte eccedenti di prodotti agricoli.

43. Dal tenore dei primi due regolamenti si desume che i nuovi Stati membri hanno la facoltà di adottare misure di esecuzione: l'istituzione e la necessità di imporre una tassa sulle scorte eccedenti, la sua eliminazione in alcuni casi (settore dello zucchero) e la previa determinazione del loro quantitativo.

44. I regolamenti in parola non solo concedono espressamente agli Stati membri la facoltà di adottare tali misure, ma attribuiscono altresì ai medesimi un margine di manovra abbastanza ampio nell'esercizio di tale funzione. L'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1972/2003 e l'art. 6, n. 3, del regolamento n. 60/2004 elencano i criteri per la fissazione dei quantitativi delle eccedenze, ma al contempo permettono di prendere in considerazione anche altri fattori, a seconda di ciò che ciascuno Stato membro ritenga opportuno. Pertanto tali elenchi sono privi di carattere esaustivo, benché l'esame dei fattori ivi elencati sia obbligatorio.

45. Inoltre i regolamenti adottano un metodo di calcolo flessibile, che presenta una grande capacità di adattamento alle peculiarità di ciascun operatore o prodotto. Per tale ragione questi strumenti non contengono una disciplina dettagliata del procedimento di calcolo, ma si limitano ad indicare alcuni criteri minimi e assai generici: «l'assetto dei flussi commerciali»; le «circostanze che hanno

determinato la costituzione delle eccedenze», il «tipo di attività esercitata dagli operatori interessati» e il «volume di attività» (questi ultimi due fattori riguardano lo zucchero).

46. Con questi ingredienti di base gli Stati membri dovevano predisporre un meccanismo di valutazione globale ove poter incasellare i diversi componenti, ciascuno con il proprio peso specifico.

47. Ad ogni modo la disciplina comunitaria costituisce un limite e un parametro della normativa nazionale stabilita da ciascuno Stato membro, la cui facoltà di sviluppo e di esecuzione non mette in pericolo gli obiettivi dei regolamenti, non ne modifica le disposizioni né va al di là di quanto consentito da questi ultimi [12].

48. Queste idee preliminari ci forniscono la soluzione delle prime cinque questioni pregiudiziali poste dal Tallinna Halduskohus.

2. Sulla prima e sulla quinta questione

a) Prima questione pregiudiziale

49. Con la prima questione pregiudiziale il tribunale amministrativo di Tallin chiede alla Corte di giustizia se l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 60/2004, il terzo 'considerando' del regolamento n. 832/2005 e l'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1972/2003 ostino ad un metodo di calcolo delle eccedenze di un operatore che si basi sulla sottrazione dalle eccedenze effettivamente possedute dall'operatore al 1º maggio 2004 delle cosiddette scorte di riporto, che si determinano in base alla media delle scorte al 1º maggio degli ultimi quattro anni precedenti l'adesione, moltiplicata per il fattore 1,2. Nel caso in cui questa prima parte della questione meritasse una soluzione affermativa, si vuole accertare se la situazione cambierebbe allorché, nell'effettuare il tale calcolo, si prendesse in considerazione anche «l'aumento di volume della produzione, trasformazione o vendita, il tempo di maturazione dei prodotti agricoli, il periodo di costituzione delle scorte, nonché altre circostanze indipendenti dalla volontà dell'operatore» [13].

50. Per mettere ordine nell'insieme eterogeneo di dati che confluiscono nella prima questione pregiudiziale, dobbiamo distin-

12 — Rispetto al potere discrezionale degli Stati membri nell'applicazione e nell'attuazione dei regolamenti comunitari, v. le sentenze 30 novembre 1978, causa 31/78, Bussone (Racc. pag. 2429, punto 16); 20 giugno 2002, causa C-313/99, Mulligan (Racc. pag. I-5719, punto 33), e 24 aprile 2008, causa C-55/06, Arcor (Racc. pag. I-2931, punto 140).

13 — Tra le norme comunitarie rilevanti a tal fine, la questione pregiudiziale cita l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 60/2004. Sarebbe tuttavia più appropriato citare il n. 3 di questo stesso articolo, dal momento che si tratta di valutare la correttezza di un metodo di calcolo delle eccedenze di ciascun operatore economico e non già di tassare, come nel n. 1, le eccedenze globali di ogni Stato membro.

guere le tre tappe fondamentali del procedimento di calcolo delle scorte eccedenti in questione: l'utilizzo di medie ottenute sulla base delle eccedenze accumulate in una data stabilita; l'applicazione di un coefficiente generale e la valutazione del risultato in considerazione di fattori indipendenti dalla volontà dell'operatore interessato.

53. Ai sensi dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1972/2002, per conoscere le eccedenze di ciascun titolare si prendono in considerazione, tra gli altri fattori, «le medie delle scorte disponibili negli anni precedenti l'adesione». Pertanto la normativa comunitaria obbliga ad utilizzare per il calcolo delle eccedenze tali informazioni relative agli anni precedenti, pur lasciando agli Stati membri un certo margine di libertà in merito alla determinazione delle cifre che devono essere prese a riferimento e altresì al numero degli anni ed al metodo di calcolo della media.

i) Il calcolo delle medie sulla base delle eccedenze presenti in una data fissa

51. L'ordinanza di rinvio e le osservazioni delle parti nel presente procedimento esprimono dubbi circa la conformità con il diritto comunitario di un sistema di calcolo delle scorte eccedenti che si basa sulle eccedenze possedute da ciascuna impresa ad una data del calendario.

54. La ricorrente nella causa principale sostiene nelle osservazioni scritte che determinare il livello delle scorte in base a quattro momenti precisi (il 1º maggio degli ultimi quattro anni precedenti l'adesione) produce risultati che non riflettono la realtà, poiché l'operatore interessato non poteva sapere che lo stato dei suoi depositi a quelle date sarebbe stato usato come indice del suo «stock normale». La ricorrente aggiunge che l'attività economica della Balbiino è ciclica, soprattutto per quanto riguarda la vendita di gelati, il che richiede un immagazzinamento di quantitativi maggiori di tale prodotto nei mesi che precedono l'estate. Il 1º maggio cade esattamente in tale periodo di preparazione all'alta stagione.

52. Tale calcolo, secondo quanto dispone l'ÜLTS, può essere sintetizzato nel seguente modo:

Eccedenze = (stock all'1/5/04) — (media degli stock all'1/5/00, 1/5/01, 1/5/02 e 1/5/03) x 1,2 [14]

55. Nessuno degli argomenti avanzati dalla Balbiino appare convincente. Non si può censurare l'utilizzo di tali cifre in base al principio di uguaglianza, giacché, sebbene non sempre rappresentino, usando un'espressione contabile, l'«immagine fedele» di ciò che

14 — La media ponderata che costituisce il sottraendo di questa operazione prende il nome di «scorte di riporto».

è normale per le scorte di magazzino di ciascun operatore, la possibilità di modificare i dati ottenuti in base alla rotta seguita da ciascuno consente pur sempre di attuare una soluzione più equa.

56. Di conseguenza sono del parere che il diritto comunitario non osti al calcolo delle scorte di riporto in base alla media degli stock di prodotti esistenti al 1º maggio, rispettivamente, del 2000, del 2001, del 2002 e del 2003.

ii) La ponderazione delle scorte di riporto con un coefficiente unico dell'1,2

57. Il tribunale di Tallinn chiede altresì se l'introduzione di un coefficiente unico dell'1,2 per determinare le scorte di riporto rispetti la disciplina comunitaria, ricordando che il Riigikohus, con sentenza 5 ottobre 2006, ha dichiarato che tale moltiplicatore violava l'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1972/2003, non consentendo di operare alcuna differenziazione in base alle condizioni di ciascun operatore.

58. La posizione del Riigikohus è condivisa dalla Balbiino e dalla Commissione la quale rileva, nelle proprie osservazioni scritte, che, in base al principio di uguaglianza, non si può applicare uno stesso trattamento a detentori di stock eccedentari che si trovano in situazioni diverse.

59. Il governo dell'Estonia ha dichiarato che l'introduzione del coefficiente dell'1,2 ha inteso riflettere la rapida crescita economica registrata dall'Estonia negli anni precedenti l'adesione [15]. Moltiplicando per 1,2 la media degli stock eccedentari esistenti in tali anni, aumentavano le scorte di riporto di tutti gli operatori economici, con una conseguente riduzione delle loro eccedenze.

60. A mio parere l'applicazione di un coefficiente destinato a valutare il contesto economico dello Stato candidato all'adesione non disattende gli obiettivi della normativa comunitaria. Inoltre il regolamento n. 1972/2003 obbliga a prendere in esame tale contesto economico generale dello Stato interessato, quando, all'art. 4, n. 2, indica che occorre tenere presente l'«assetto dei flussi commerciali negli anni precedenti l'adesione». Tale espressione, a mio parere, si riferisce alle alterazioni che ha subito il volume di affari dello Stato interessato [16].

61. La percentuale in questione non mette in pericolo neppure l'attuazione della normativa comunitaria, poiché aiuta a valutare in maniera più precisa il volume di scorte eccedentarie che può comportare un rischio per l'economia dell'Unione. L'aumento delle scorte di riporto riflette gli effetti normali

15 — Il volume della produzione dell'industria alimentare nell'anno 2004 era cresciuto circa del 20,7 % rispetto al 2000.

16 — Era più chiara la formulazione del regolamento n. 3108/94, adottato in occasione dell'allargamento del 1994, il cui art. 4, n. 2, si riferiva alla necessità di tenere conto «delle correnti di scambio verificatesi negli anni precedenti».

della crescita economica derivante dall'aspettativa dell'adesione: ad un maggior dinamismo dell'economia corrispondono maggiori tasse di immagazzinamento.

62. Gli allargamenti dell'Unione implicano evidentemente un rischio di comportamenti speculativi che dovrebbe essere evitato, ma generano altresì aspettative legittime di un progresso economico e di una maggiore agilità dei mercati, motivo per cui sembra ragionevole che gli operatori si preparino ad affrontarle nelle migliori condizioni. I regolamenti comunitari intendono solo evitare le conseguenze di un eccessivo accumulo di scorte, ma un aumento particolarmente elevato dei livelli di stock eccedentari negli anni precedenti l'adesione è una conseguenza naturale dell'allargamento ed è un fattore da soppesare per minimizzare il grado di perturbazione delle eccedenze sul normale funzionamento dei mercati agricoli.

63. Considero parimenti che nulla osti all'applicazione di tale coefficiente riguardo al principio di uguaglianza, giacché rappresenta un elemento ulteriore del complicato metodo di calcolo delle eccedenze. La possibilità di modulare il risultato in considerazione di altre circostanze — come si espone nei successivi paragrafi — elimina qualsiasi sospetto di disparità di trattamento.

iii) La valutazione di fattori estranei alla volontà dell'operatore

64. Il giudice del rinvio allude a quest'ultimo aspetto della questione pregiudiziale in una domanda accessoria, forse nell'intento di accertare con maggior precisione se l'ÜLTS, dopo essere stata modificata, rispetti la normativa comunitaria. Tuttavia il metodo di calcolo dei nuovi Stati membri deve essere valutato globalmente, esaminando congiuntamente tutti i fattori. L'impiego di un coefficiente generale e il calcolo della media delle scorte con i dati delle eccedenze in quattro date concrete non devono essere isolati dalle restanti caratteristiche del procedimento di ogni Stato membro. Presi isolatamente, tali criteri non formano un soddisfacente sistema di determinazione delle eccedenze, ma nulla è eccepibile circa l'utilizzo di tali criteri allorché vengano integrati, come esige la normativa comunitaria, da elementi addizionali, per aggiustare il risultato ottenuto.

65. L'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1972/2003 impone ai nuovi Stati di tenere conto, al fine di determinare le eccedenze che possono essere colpite dalla tassa, delle medie delle scorte disponibili negli anni precedenti l'adesione, dell'assetto dei flussi commerciali in tale periodo e delle circostanze in cui si sono costituite le eccedenze.

66. Perciò «l'aumento del volume della produzione, trasformazione o vendita dell'operatore, il tempo di maturazione del prodotto agricolo e la circostanza in cui si sono costituite le scorte, oltre ad altri elementi indipendenti dalla volontà dell'operatore», sono riferimenti contestuali che trovano facilmente una collocazione tra le nozioni contemplate dalla menzionata disposizione.

67. Ma siffatto elenco di circostanze non basta, neppure con l'ausilio della clausola residuale introdotta alla fine, ad assicurare la conformità alla normativa comunitaria.

68. È inoltre necessario aggiungere, quale criterio ineludibile, la capacità di stoccaggio dell'imprenditore, anche se non figura nei suddetti elenchi, poiché tale capacità è connessa ad una decisione dell'operatore. Invero i regolamenti comunitari richiedono di valutare l'aumento o la diminuzione dei magazzini dell'interessato.

69. Cosí si evince sia dall'art. 4, n. 2, lett. c), del regolamento n. 1972/2003, in quanto costituisce una condizione rilevante del processo di costituzione delle eccedenze, sia dall'art. 6, n. 3, del regolamento n. 60/2004, che ordina, nell'ambito del sistema per la constatazione delle eccedenze di zucchero, di isoglucosio e di fruttosio, di tenere debitamente conto della «capienza dei magazzini». Inoltre il terzo 'considerando' del regolamento n. 832/2005 ribadisce che, per calcolare le eccedenze di zucchero, di isoglucosio e di fruttosio, la Commissione ha ponderato le «circostanze specifiche che hanno determinato la costituzione di scorte». Certo è vero che le ultime due disposizioni si applicano soltanto al settore dello zucchero, ai fini dell'eliminazione di stock, ma costituiscono un importante criterio per l'interpretazione della normativa che riguarda in generale tutti i prodotti agricoli.

b) Quinta questione pregiudiziale

70. Per il suo collegamento con gli aspetti poc'anzi trattati, ai fini di una maggiore chiarezza dell'esposizione, esamino di seguito la quinta questione pregiudiziale, in cui il giudice del rinvio esprime dubbi circa la forma e la misura di tale capacità di immagazzinamento.

71. Si chiede infatti se la citata disposizione del regolamento n. 60/2004 possa interpretarsi nel senso che l'aumento della capienza dei magazzini di un operatore, nell'anno precedente l'adesione, consenta di attribuire un valore inferiore alle eccedenze del prodotto agricolo possedute dall'operatore al 1º maggio 2004, a prescindere dalla sua attività econo-

mica, dal suo volume di trasformazione dei prodotti agricoli e dalle relative scorte eccedentarie nel corso degli anni di attività anteriori al 1º maggio 2004 e nei due anni successivi a tale data.

72. Tale questione è basata sul fatto che la decisione del Ministro dell'agricoltura 30 marzo 2007, impugnata dalla Balbiino nella causa principale, affermava che la moltiplicazione della capacità di immagazzinamento dell'impresa tra il 2000 ed il 2003 in conseguenza della costruzione di locali aggiuntivi non si era tradotta in un aumento proporzionale del livello di trasformazione dei prodotti immagazzinati (in particolare, dello zucchero), il che dimostrava che la Balbiino non acquistava né deteneva abitualmente ingenti scorte di zucchero [17]. Per tale ragione, non fu ponderato il volume delle eccedenze ottenuto con il dato relativo ai nuovi impianti di stoccaggio.

73. Ancora una volta è necessario sottolineare la volontà del legislatore comunitario di istituire un meccanismo di valutazione globale riunendo vari fattori, affinché vengano valutati congiuntamente. La capacità di immagazzinamento non fa eccezione. La normativa comunitaria (segnatamente il regolamento n. 60/2004 per il settore dello zucchero) impone di tenerne «particolarmente» conto nel calcolare le eccedenze di ciascun operatore, il che non significa che ogni aumento di tale capacità provochi automaticamente una riduzione delle scorte eccedentarie dell'operatore di cui trattasi.

74. Non dobbiamo dimenticare che la normativa comunitaria in questione mira tanto ad evitare l'accumularsi di eccedenze quanto a reperire gli operatori coinvolti in cospicui traffici speculativi (ottavo 'considerando' del regolamento n. 60/2004). Pertanto le variazioni della capacità di immagazzinamento dell'interessato possono modificare la valutazione del suo normale livello di eccedenze, sempreché l'accumulo di un maggior quantitativo di prodotti si sia riflesso anche sul livello di attività relativo a tali prodotti.

c) Corollario

75. Di conseguenza ritengo che i regolamenti comunitari non vietino di fissare i quantitativi delle scorte eccedenti di un operatore detraendo dalle eccedenze effettivamente detenute al 1º maggio 2004 le cosiddette scorte di riporto, calcolate in base alla media degli stock al 1º maggio degli ultimi quattro anni precedenti l'adesione moltiplicata per 1,2, purché in tale calcolo si tenga conto dell'aumento del volume di produzione, di trasformazione o di vendita dell'operatore interessato, del tempo di maturazione del prodotto agricolo in questione, del tempo di

17 — Lo stock di zucchero della Balbiino AS oscillava, prima del 2004, solamente tra lo 0,9 % e il 2,4 % del volume annuale di trasformazione, giacché l'impresa non possedeva un complesso di magazzini sufficientemente ampio ove poter conservare i quantitativi di zucchero necessari, ed al 1º maggio 2005 continuava a mantenersi al di sotto del 3,0 % del volume di trasformazione dell'anno in questione (dal 1º maggio 2005 al 1º maggio 2006), ossia 9,7 volte meno del 1º maggio 2004.

costituzione delle scorte e della capienza degli impianti di immagazzinamento dell'operatore stesso, nonché di altre circostanze indipendenti dalla sua volontà.

76. Quanto alla capacità di immagazzinamento, l'art. 6, n. 3, del regolamento n. 60/2004 non può essere interpretato nel senso che un aumento di tale capacità nel corso dell'anno precedente l'adesione giustifichi l'attribuzione di un valore inferiore alle eccedenze del prodotto agricolo in possesso dell'operatore interessato, a prescindere dall'attività economica di quest'ultimo, dal livello di trasformazione del prodotto agricolo in questione e dal volume delle relative scorte negli anni anteriori al 1° maggio 2004 e nei due anni successivi a tale data.

3. Sulla seconda questione pregiudiziale

77. Con la seconda questione pregiudiziale il tribunale amministrativo di Tallinn intende accertare se sia compatibile con il regolamento n. 1972/2003 il fatto di considerare come scorte eccedentarie la totalità delle scorte di un determinato prodotto agricolo in possesso di un operatore al 1° maggio 2004.

78. A mio giudizio la risposta dovrebbe essere affermativa.

79. Come è già stato indicato, le misure transitorie del regolamento n. 1972/2003 intendono evitare che spedizioni artificiali di prodotti che non fanno parte delle normali scorte di uno Stato candidato all'adesione, o un accumulo eccessivo di scorte di prodotti nazionali nello stesso contesto, possano provocare distorsioni degli scambi capaci di turbare l'organizzazione di mercato [18].

80. Il regolamento ha inoltre istituito un procedimento per il calcolo delle eccedenze in questione, in cui devono essere ponderati congiuntamente una serie di fattori, tra i quali figurano le circostanze in cui si sono costituite le eccedenze e l'assetto dei flussi commerciali negli anni precedenti l'adesione.

81. Di conseguenza la normativa comunitaria non osta al fatto di considerare eccedentario l'intero stock di un'impresa, qualora ricorrano determinate condizioni, come una debole attività commerciale relativamente al prodotto in questione.

18 — Terzo 'considerando' del regolamento.

82. Il governo dell'Estonia espone i fatti della causa principale che hanno determinato la formulazione della presente questione pregiudiziale. Alla data del 1° maggio 2004 la Balbiino possedeva kg 1 346 di formaggio camembert e kg 1 338 di brie. Nei mesi precedenti l'impresa aveva ceduto rispettivamente l'1,8 % ed il 2 % dei quantitativi di camembert e di brie acquistati in tale periodo. Per contro, negli anni successivi all'adesione (tra il 1° maggio 2004 ed il 1° maggio 2006), essa non ha acquistato nemmeno un chilo di alcuno dei due formaggi e tutte le eccedenze detenute nel 2004 sono state vendute alla fine del 2005.

83. Tale situazione pone in rilievo la possibilità che tutte le scorte di un prodotto detenute da un'impresa al momento dell'adesione siano considerate eccedentarie, ove esistano indizi del fatto che l'accumulo delle scorte sia stato realizzato a fini speculativi, ad esempio, perché dopo la transazione non si è verificato un movimento proporzionale nello smercio del prodotto, o perché non ne è stata neppure mantenuta la fornitura.

84. Secondo la ricorrente ogni imprenditore ha il diritto di acquistare e di vendere qualunque merce, nonché di intraprendere attività o la commercializzazione di prodotti diversi quando più le convenga. Invero la libertà di mercato è limitata dal diritto comunitario. In tale contesto gli operatori economici dello Stato candidato ad entrare nell'Unione possono accumulare scorte di prodotti agricoli, ma l'eventualità che le scorte eccedentarie possano essere eliminate (nel caso dello zucchero) o tassate, probabilmente li dissuade.

85. Pertanto il fatto di considerare scorte eccedentarie di un operatore tutte le scorte di un prodotto agricolo di cui questi si trovasse in possesso al 1° maggio 2004 è compatibile con l'obiettivo perseguito dal regolamento n. 1972/2003, ove ricorrano le circostanze descritte.

4. Sulla terza questione pregiudiziale

86. La terza questione pregiudiziale si riferisce all'onere della prova nel calcolo delle scorte eccedentarie di prodotti agricoli. Il giudice del rinvio intende stabilire se sia contrario all'art. 4 del regolamento n. 1972/2003 e all'art. 6 del regolamento n. 60/2004 un regime in base al quale un operatore che abbia iniziato la sua attività con il relativo prodotto meno di un anno prima dell'adesione deve dimostrare che il quantitativo delle scorte in suo possesso al 1° maggio 2004 corrisponde al quantitativo delle scorte da lui abitualmente prodotte, vendute, trasmesse o acquistate a qualsiasi titolo, oneroso o gratuito [19].

19 — È curioso il fatto che l'unico articolo dell'ÜLTS che instaura un regime simile a quello discusso nel presente procedimento non riguardi gli operatori che abbiano iniziato la loro attività da meno di un anno, ma quelli la cui attività sia iniziata da meno di quattro anni (art. 6, n. 2), particolare che non influisce sulla soluzione che propongo.

87. Nessuno dei due regolamenti citati menziona *l'onus probandi*. Tale silenzio permette agli Stati membri di regolare questo aspetto come ritengano opportuno, conformemente al diritto nazionale, a condizione di non mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla normativa europea.

88. Inoltre sembra logico che, ove lo Stato non possieda elementi di comparazione per valutare il livello «normale» di scorte, sia lo stesso interessato a dover giustificare le cifre su tale aspetto.

89. Poiché la prima parte della questione merita una soluzione negativa, non occorre esaminare la seconda parte.

5. Sulla quarta questione pregiudiziale

90. Con la quarta questione pregiudiziale si vuole chiarire se sia compatibile con i citati regolamenti comunitari il prelievo di una tassa sulle eccedenze nel caso in cui siano accertate scorte eccedenti presso l'operatore al 1º maggio 2004, ma lo stesso operatore dimostri di non aver ottenuto alcun vantaggio effettivo sotto forma di differenza di prezzo, in seguito alla commercializzazione delle scorte dopo il 1º maggio 2004.

91. Si tratta quindi di stabilire se, al fine di poter tassare le scorte eccedenti, l'imprenditore debba aver percepito un provento.

92. I regolamenti in parola non prevedono un obbligo in tal senso, il che risulta piuttosto indicativo; dal loro tenore letterale si deduce che la finalità della tassa non è quella di punire lo speculatore, ma di evitare che un eventuale comportamento speculativo provochi indebite distorsioni sui mercati agricoli. Però tale tassazione è volta non solo ad annullare i vantaggi economici di cui avrebbero beneficiato gli operatori in possesso di scorte eccedentarie a basso prezzo, ma anche a prevenire la costituzione di scorte a fini speculativi [20].

93. Di conseguenza una misura dissuasiva deve valere per ogni attività potenzialmente idonea a provocare tale squilibrio, indipendentemente dagli utili realizzati dall'imprenditore.

20 — In tal senso si è pronunciata la citata sentenza Weidacher con riferimento al regolamento n. 3108/94 (punto 22).

B — *In ordine alle conseguenze della scadenza del regolamento sulle misure nazionali riguardanti la tassa*

94. Accantonato il sistema di determinazione delle eccedenze di prodotti agricoli, il tribunale di Tallinn solleva infine una questione vertente sull'interpretazione dell'art. 10 del regolamento n. 1972/2003, a norma del quale quest'ultimo sarebbe applicabile fino al 30 aprile 2007. Il dilemma sorge perché l'avviso di accertamento che ha richiesto alla Balbiino di pagare la tassa sulle sue scorte eccedentarie è stato adottato quando era in vigore il regolamento (il 30 aprile 2007) [21], ma, in base al diritto nazionale, essa è divenuta esigibile solo a partire da una data successiva, non prevedendosi alcun termine per la riscossione.

95. A mio parere le disposizioni dell'ordinamento estone sull'esigibilità dei debiti fiscali sono irrilevanti al riguardo. Come evidenzia la Commissione, nell'arco dei tre anni intercorsi tra l'adesione e la scadenza del regolamento, gli Stati membri dovevano disciplinare la tassazione delle eccedenze, determinarne il volume e i detentori, procedendo alla liquidazione delle relative tasse. Poco importa se, per ragioni diverse (per esempio, caratteristiche peculiari del diritto nazionale o pendenza di procedimenti di impugnazione di avvisi di accertamento) non sia stato riscosso alcuno degli importi reclamati. Altrimenti il termine menzionato si presterebbe a facili manipolazioni degli interessati.

96. Il ritardo nella riscossione del tributo non compromette la certezza del diritto (poiché l'avviso di liquidazione deve essere stato inviato entro il 30 aprile 2007) né tantomeno il conseguimento degli obiettivi della normativa comunitaria, giacché l'effetto dissuasivo di quest'ultima rispetto alla costituzione di scorte eccedenti si realizza allorché entro il termine venga emanata la legge nazionale e sia avviato il procedimento di imposizione.

97. Pertanto l'art. 10 del regolamento n. 1972/2003 non priva di validità un avviso di accertamento in cui si richiede il pagamento della tassa sulle scorte eccedentarie, emesso il 30 aprile 2007, sebbene, conformemente al diritto nazionale, tale avviso sia divenuto operativo nei confronti dell'interessato solo successivamente a tale data e non si preveda un termine per la riscossione.

21 — L'avviso di liquidazione è stato consegnato al servizio postale lo stesso 30 aprile.

VII — Conclusione

98. In base alle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di giustizia di risolvere le questioni pregiudiziali formulate dal Tallinna Halduskohus, dichiarando che:

«1) L'art. 6, n. 3, del regolamento (CE) della Commissione 14 gennaio 2004, n. 60, recante misure transitorie nel settore dello zucchero in seguito all'adesione della Repubblica ceca, dell'Estonia, di Cipro, della Lettonia, della Lituania, dell'Ungheria, di Malta, della Polonia, della Slovenia e della Slovacchia, il terzo 'considerando' del regolamento (CE) della Commissione 31 maggio 2005, n. 832, concernente la determinazione delle eccedenze di zucchero, isoglucosio e fruttosio per la Repubblica ceca, l'Estonia, Cipro, la Lettonia, la Lituania, l'Ungheria, Malta, la Polonia, la Slovenia e la Slovacchia e l'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento (CE) della Commissione 10 novembre 2003, n. 1972, relativo alle misure transitorie da adottarsi per quanto riguarda gli scambi di prodotti agricoli in seguito all'adesione di Cipro, dell'Estonia, della Lettonia, della Lituania, di Malta, della Polonia, della Repubblica ceca, della Slovacchia, della Slovenia e dell'Ungheria all'Unione europea, non ostano alla fissazione del quantitativo delle scorte eccedentarie di un operatore economico, detraendo dalle eccedenze in essere al 1° maggio 2004 le cosiddette scorte di riporto, che si determinano in base alla media delle scorte in essere al 1° maggio dei quattro anni di attività precedenti l'adesione, moltiplicata per il fattore 1,2, sempreché nell'ambito di tale calcolo vengano ponderati l'aumento del volume della produzione, trasformazione o vendita dell'operatore, il tempo di maturazione del prodotto agricolo in questione, il tempo di costituzione delle eccedenze e la capacità degli impianti di immagazzinamento dell'operatore, oltre ad altre circostanze indipendenti dalla sua volontà.

Quanto alla capacità di immagazzinamento, l'art. 6, n. 3, del regolamento n. 60/2004 non deve essere interpretato nel senso che l'aumento di tale capacità nell'anno precedente l'adesione giustifica l'attribuzione di un valore inferiore alle eccedenze del prodotto agricolo in possesso dell'operatore interessato, a prescindere dall'attività economica di quest'ultimo, del livello di trasformazione

del prodotto agricolo e delle relative eccedenze negli anni precedenti il 1° maggio 2004 e negli anni successivi a tale data.

2) È compatibile con il regolamento n. 1972/2003 considerare come scorte eccedentarie di un operatore tutte le scorte di un prodotto agricolo in suo possesso al 1° maggio 2004, ove sussistano indizi del fatto che l'accumulo obbedisce a fini speculativi.

3) Non viola l'art. 4 del regolamento n. 1972/2003, né l'art. 6 del regolamento n. 60/2004 un regime in base al quale un operatore che abbia iniziato la propria attività in relazione al prodotto di cui trattasi meno di un anno prima dell'adesione deve dimostrare che il quantitativo delle sue scorte eccedentarie al 1° maggio 2004 corrisponde alle scorte di tale prodotto agricolo abitualmente costituite, vendute, cedute o acquistate a qualsiasi altro titolo, oneroso o gratuito.

4) È compatibile con il regolamento n. 60/2004 la riscossione di una tassa sulle scorte eccedentarie, ove l'operatore detenga tali scorte al 1° maggio 2004, ma dimostri di non aver ottenuto alcun vantaggio effettivo con la loro commercializzazione successivamente a tale data sotto forma di differenza di prezzo.

5) L'art. 10 del regolamento n. 1972/2003 non osta al fatto di esigere da un operatore economico il pagamento di una tassa sulle scorte eccedentarie tramite un avviso di accertamento emesso in una data in cui era applicabile il regolamento (30 aprile 2007), sebbene conformemente al diritto nazionale tale avviso sia divenuto operativo nei confronti dell'interessato solo dopo l'abrogazione del regolamento e sebbene il diritto nazionale non preveda alcun termine per la riscossione della tassa in questione».