CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT DEL 16 MAGGIO 1984 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Nella presente controversia vengono a voi sottoposti, da parte del giudice del rinvio, alcune questioni pregiudiziali inerenti al sistema di contributi gravanti sulla produzione nel settore dello zucchero finalizzato a coprire i costi che la Comunità deve subire in relazione allo smercio dello zucchero. Prima di esaminare queste questioni ritengo necessario fornire una breve sintesi della normativa comunitaria in materia.

1. La normativa comunitaria in materia

L'organizzazione comunitaria di mercato nel settore dello zucchero è stata originariamente istituita dal regolamento del Consiglio n. 1009/67 (GU 1967, L 308, pag. 1). Esso è stato sostituito dal regolamento n. 3330/74 (GU 1974, L 359, pag. 1). Quest'ultimo è stato a sua volta sostituito, il 1° luglio 1981, dal regolamento n. 1785/81 (GU 1981, L 177, pag. 1) attualmente in vigore. Anche il regolamento n. 3330/74 ha però un'importanza decisiva per gli argomenti che debbo ancora esporre nella presente controversia.

Come vi è noto, l'organizzazione di mercato per lo zucchero è caratterizzata da una disciplina di quote di produzione istituita dal regolamento n. 3330/74 agli artt. 23 e segg. A norma di tale disciplina viene fissata annualmente per ciascuna impresa una quota di produzione suddivisa in una quota A ed una B. La quota A corrisponde più o meno allo smercio di zucchero previsto sul mercato comune e garantito dal prezzo d'intervento. La quota B designa il quantitativo eventualmente prodotto in eccesso rispetto alla quota A e che può essere esportato dando luogo a restituzioni a carico della Comunità. Lo zucchero prodotto oltre la quota massima (zucchero C) non può essere smerciato sul mercato comunitario. Esso può quindi essere solo esportato ma senza essere oggetto, in tal caso, di restituzioni.

Uno dei principi dell'organizzazione di mercato dello zucchero è che i produttori finanziano insieme, tramite un contributo gravante sulla produzione, i costi derivanti dall'esportazione di zucchero, essenzialmente quindi le restituzioni all'esportazione. In base al regolamento n. 3330/74 tale contributo veniva calcolato solo sullo zucchero prodotto nei limiti della quota B, in cui l'ammontare del contributo era limitato ad un importo massimo del 30 % del prezzo d'intervento. Le perdite non coperte andavano infine a carico del FEAOG. Il regolamento n. 1785/85 introduce il finanziamento integrale da parte dei produttori: il che ha condotto, fra l'altro, all'istituzione di un contributo gravante sulla produzione calcolato anche sulla quota A fino ad un massimo del 2 % del prezzo d'intervento.

All'art. 27 del regolamento n. 3330/74 veniva stabilito detto contributo, elaborato nel regolamento della Commissione n. 700/73 (GU 1973, L 67, pag. 12), la cui applicazione veniva prorogata dall'art. 44, n. 4, del regolamento n. 3330/74. Il calcolo del contributo annuale sulla produzione viene stabilito

1 — Traduzione dall'olandese.

all'art. 7 del regolamento n. 700/73 che recita:

«1. L'importo del contributo gravante sulla produzione valido per una campagna saccarifera è fissato anteriormente al 1° decembre della campagna saccarifera successiva.

2. Il totale delle perdite risultanti dallo smercio della quantità prodotta nella Comunità in eccedenza della quantità garantita è calcolato in funzione:

a) della totalità della produzione di zucchero della Comunità nel corso della campagna saccarifera in causa, espressa in zucchero bianco e diminuita:

— della quantità garantita valida per la campagna saccarifera interessata;

— delle quantità prodotte al di sopra delle quote massime;

— delle quantità riportate ai sensi dell'art. 32 del regolamento n. 1009/67/CEE e che sono state prodotte entro il limite della quota massima;

— della quantità uguale alla differenza tra la quantità smerciata constatata per il consumo umano del periodo decorrente dal 1° ottobre della campagna saccarifera di cui trattasi al 30 settembre successivo e la quantità garantita, qualora quest'ultimo quantitativo sia inferiore a detto consumo; e

b) di un importo forfettario per unità di peso per la perdita allo smercio di detto zucchero. Tale importo forfettario è calcolato sulla base di una media ponderata delle perdite allo smercio durante il periodo decorrente dal 1° ottobre della campagna saccarifera di cui trattasi al 30 settembre successivo».

In base a tale norma, il contributo consta di due elementi, uno quantitativo (n. 2, lett. a)) e uno finanziario (n. 2, lett. b)). L'elemento quantitativo comprende lo zucchero che beneficia delle restituzioni all'esportazione. L'elemento finanziario consiste in un importo forfettario: la perdita media sulle restituzioni all'esportazione per 100 kg di zucchero per un determinato quantitativo di zucchero esportato nel corso di un periodo stabilito. Detto periodo di riferimento si estende dal 1° ottobre al 30 settembre. La perdita media per 100 kg così calcolata viene moltiplicata per l'elemento quantitativo che riporta la perdita globale risultante dallo smercio delle quantità garantite di zucchero. Tale importo viene diviso, a norma del regolamento n. 3330/74, per la quota B.

Per la campagna 1980/81 e per quelle successive, che si estendono sempre dal 1° luglio al 30 giugno, il contributo veniva fissato in 3,407 ECU per 100 kg di zucchero bianco dal regolamento 25 novembre 1981, n. 3358 (GU 1981, L 339, pag. 17). Il regolamento n. 3330/74 veniva soppresso al 30 giugno 1981 e sostituito dal regolamento n. 1785/81, e con ciò veniva altresì a decadere la base del regolamento n. 700/73. Tuttavia, il regolamento n. 3358/81 dichiarava ugualmente applicabili i criteri di quest'ultimo regolamento al calcolo del contributo per

la campagna 1980/81. Tale regolamento si fonda sull'art. 48 del regolamento n. 1785/81. I nuovi criteri per il contributo gravante sulla produzione stabiliti da quest'ultimo regolamento (art. 28) divenivano applicabili solo con la campagna 1981/82.

2. Gli antefatti e le questioni sollevate

Con ingiunzione del 10 maggio 1982 veniva intimato alla ditta Sermide il pagamento della sua quota parte del contributo gravante sulla produzione dello zucchero B prodotto nella campagna 1980/81 per l'ammontare di LIT 321 008 350. Detto importo veniva successivamente ridotto a LIT 261 515 085. Nell'opposizione avverso tale ingiunzione, la Sermide invocava l'invalidità dell'art. 1 del regolamento n. 3358/81 (l'importo del contributo gravante sulla produzione per 100 kg per il 1980/81) e dell'art. 7 del regolamento n. 700/73 (la modalità di calcolo). Con ordinanza 28 marzo 1983, il tribunale di Genova ha sottoposto a questa Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se l'art. 7, par. 2, del regolamento Commissione CEE n. 700/73 — che dispone che il totale delle perdite risultanti dallo smercio della quantità prodotta nella Comunità è calcolato in funzione dell'importo corrispondente alla media ponderata delle perdite allo smercio verificatesi nel periodo compreso tra il 1° ottobre della campagna saccarifera in corso ed il 30 settembre successivo — non sia illegittimo perché in contrasto: a) col divieto di discriminazione sancito dall'art. 7, par. 1, del trattato di Roma; b) col divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, par. 3, del trattato di Roma; c) con l'art. 2 regolamento Consiglio CEE n. 1785/81, che stabilisce che la campagna di commercializzazione ha inizio il 1° luglio e termina il 30 giugno successivo; d) con l'art. 28 del regolamento Consiglio CEE n. 1785/81, che stabilisce che il contributo gravante sulla produzione di zucchero di ogni campagna di commercializzazione è in funzione, anche, della perdita media per gli impegni all'esportazione da realizzare a titolo della stessa campagna.

2. Se conseguentemente, in caso di risposta affermativa alla prima questione, l'art. 1 del regolamento Commissione CEE n. 3358/81 — che determina in ECU 3,407 × 100 kg di zucchero bianco il contributo gravante sulla produzione della campagna 1980/81 — non sia anch'esso illegittimo.

3. Se, anche in caso di risposta negativa alle prime due questioni, l'art. 1 del regolamento Commissione CEE n. 3358/81 — che determina in ECU 3,407 × 100 kg di zucchero bianco, il contributo gravante sulla produzione della campagna 1980/81 — non sia illegittimo perché in contrasto:

   a) con l'art. 27, par. 2, del regolamento Consiglio CEE n. 3330/74 in base al quale il contributo sulla produzione deve essere determinato — per la campagna 1980/81 — in funzione della quantità di zucchero effettivamente esportata nei paesi extracomunitari;

   b) con l'art. 28 del regolamento Consiglio CEE n. 1785/81, in base al quale soltanto a partire dalla campagna 1981/82 il contributo sullo zucchero prodotto deve essere determinato in funzione della quantità di zucchero semplicemente impegnato all'esportazione».

Dai chiarimenti alle questioni pregiudiziali forniti dal giudice del rinvio risulta fra l'altro che esse riguardano la fissazione dell'*elemento finanziario* del contributo gravante sulla produzione. Le prime due questioni attengono al *periodo di riferimento* 1° ottobre-30 settembre. Il giu-

dice del rinvio espone che ha provocato per diversi motivi una discriminazione, in particolare nei confronti dei produttori italiani, il fatto che la campagna saccarifera si svolge dal 1° luglio al 30 giugno. La terza questione riguarda la nozione di «smercio» di cui all'art. 7, n. 2, lett. b), del regolamento n. 700/73. Il giudice del rinvio si chiede se tale smercio debba essere calcolato in base al quantitativo effettivamente esportato anziché in base agli impegni all'esportazione conclusi.

3. Ordine della trattazione

Le questioni sollevate dal giudice del rinvio riguardano, in *primo* luogo, l'eventuale illegittimità del regolamento n. 3358/81 per violazione dell'art. 28 del nuovo regolamento base n. 1785/81 (questione 1, sub d). Tale questione implica stabilire quali fossero le norme che il regolamento n. 3358/81 doveva applicare. In *secondo* luogo, viene sollevata la questione se sia legittima l'applicazione del periodo di riferimento di cui al regolamento n. 700/73 (art. 7, n. 2) da parte del regolamento n. 3358/81 (questione 1, sub a), b) e c)). Alla luce delle osservazioni presentate la questione si suddivide in due parti. Innanzitutto il governo italiano e la Sermide ritengono che tale periodo di riferimento li discrimini già di per sé, date talune particolarità del mercato saccarifero italiano. Essi ritengono poi che in relazione al contributo gravante sulla produzione della campagna seguente (1981/82), quindi dall'applicazione del nuovo regolamento base n. 1785/81, venga in essere uno specifico pregiudizio nei loro confronti a causa di una parziale sovrapposizione dei periodi di riferimento. In *terzo* luogo infine viene sollevata una questione di interpretazione della nozione di smercio (art. 7. n. 2, lett. b), del regolamento n. 700/73, art. 27, n. 2, del regolamento n. 3330/74 e art. 28 del regolamento n. 1785/81): se tale nozione comprenda la quantità effettivamente esportata o solo gli impegni conclusi (questione n. 3). Tratterò in quest'ordine le questioni proposte. La soluzione alla questione n. 2 del giudice del rinvio discende direttamente dalla soluzione alla questione n. 1.

4. Il regolamento n. 3358/81 come provvedimento transitorio

Prima di procedere ad una concreta soluzione delle questioni proposte, come si è detto, deve innanzitutto a mio parere esaminarsi se esista effettivamente la relazione, presupposta dal giudice del rinvio nella questione n. 1, sub d), fra l'art. 28 del regolamento n. 1785/81 e il regolamento n. 3358/81. In effetti ciò non avviene. Alla luce del suo preambolo, il regolamento n. 3358/81 si basa sull'art. 48 del nuovo regolamento base, che recita:

«Qualora siano necessarie disposizioni transitorie per facilitare il passaggio al regime istituito dal presente regolamento, in particolare nel caso in cui l'applicazione di detto regime alla data prevista incontri difficoltà notevoli, dette disposizioni vengono adottate secondo la procedura di cui all'articolo 41. Esse si applicano fino al 30 giugno 1982 al più tardi».

Il regolamento n. 3358/81 è quindi un provvedimento transitorio con la caratteristica particolare di essere basato su una norma di un nuovo regolamento, applicando però, in forza dello stesso, per un determinato periodo, parti del vecchio — decaduto — regolamento. Ciò costituisce forse, sotto il profilo della tecnica legisla-

tiva, una curiosità e forse non è neppure un esempio di scuola per chiarezza, ma diventa comprensibile se si considerano le alternative che si presentavano alla Commissione. È certo che la fissazione del contributo gravante sulla produzione per il periodo 1° luglio 1980-30 giugno 1981 doveva aver luogo in base ai criteri del vecchio regolamento base n. 3330/74 e delle norme di esecuzione ad esso collegate. Il nuovo regolamento base si applicava infatti soltanto dall'inizio della campagna 1981/82 al contributo gravante sulla produzione. Tale contributo viene però fissato retroattivamente, dopo la fine della campagna: così, nel caso di specie, in vigenza del regolamento base n. 1785/81 (il 1° luglio 1981). Tale problema avrebbe potuto essere risolto tramite il vecchio regolamento base n. 3330/74 in forza di una normativa transitoria nello stesso regolamento n. 1785/81 diretta a mantenerlo parzialmente in essere o a continuare a mantenerlo in vigore e sopprimendo contemporaneamente o modificando le disposizioni in materia del nuovo regolamento base. La pura e semplice applicazione del regolamento n. 3330/74 sarebbe stata infatti impossibile in quanto esso era abrogato. Il fatto che la Commissione non abbia per il momento scelto questa via, che avrebbe dovuto svolgersi a livello del Consiglio, ma che abbia invece preso, dal canto suo, un provvedimento transitorio fondato sull'art. 48 del nuovo regolamento base, è a mio parere una scelta, sotto tutti i profili accettabile, di tecnica legislativa. Tale provvedimento, ad un raffronto con le condizioni previste dal predetto art. 48, è accettabile considerato che era *necessaria* l'applicazione dei vecchi criteri per il calcolo del contributo gravante sulla produzione. Atteso quanto sopra è a mio parere certa, sotto questo profilo, la legittimità del regolamento n. 3358/81 esaminato alla luce dell'art. 48 del regolamento base n. 1785/81. Tornerò ancora in seguito su un altro aspetto dell'art. 28 del regolamento n. 3358/81 (il doppio contributo da esso provocato).

5. Il periodo di riferimento di cui all'art. 7, n. 2, del regolamento n. 700/73 ed il divieto di discriminazioni

5.1. La ricorrente nella causa principale e soprattutto il governo italiano hanno innanzitutto avanzato un certo numero di contestazioni di carattere generale nei confronti della validità del regolamento n. 700/73 connesse col carattere deficitario del mercato saccarifero italiano. Per cominciare, essi sostengono che le imprese del settore saccarifero in una zona deficitaria non sono tenute a contribuire al finanziamento dello smercio di eccedenze visto che la responsabilità delle eccedenze ricade non su di esse, ma sulle imprese che operano nelle zone a produzione eccedente. A prima vista tale argomento va considerato corretto, ma, ad un esame più approfondito, esso appare essenzialmente diretto contro il principio base del mercato comune. Le organizzazioni comuni di mercato sono basate sul principio dell'unità del mercato in cui non esistono più differenze in base alla nazionalità. Questo è un mercato caratterizzato nel suo complesso da sovrapproduzione. Il congegno che serve ad eliminare le eccedenze funziona anche a beneficio dell'intero mercato dato che in questo modo viene sostenuto il meccanismo d'intervento che costituisce una garanzia per tutti i produttori. Se l'organizzazione di mercato si basa su di un finanziamento comune, da parte dei produttori, dei costi dello smercio, il fatto che taluni produttori venissero esentati da esso soltanto in base alla loro collocazione geografica nel mercato provoche-

rebbe appunto una discriminazione e quindi una distorsione della concorrenza. A ciò aggiungo ancora che l'argomento addotto dalle parti italiane è destinato a cadere anche sotto il profilo pratico, dato che nel sistema delle quote di produzione — che non viene di per sé contestato — non può determinarsi chi sia responsabile della sovrapproduzione. Tutte le imprese dispongono infatti di una quota A e una quota B e nel caso in cui superino la loro quota A, producono quindi per definizione per l'esportazione, indipendentemente dalla loro collocazione geografica.

Le parti italiane poi sostengono che la loro collocazione in una zona deficitaria le discrimina riguardo all'esportazione in conseguenza del sistema della regionalizzazione dei prezzi. Com'è noto, nelle zone deficitarie il (conseguente) prezzo d'intervento è più elevato e ad esso è collegato anche il prezzo minimo che le imprese debbono pagare ai bieticoltori. La restituzione all'esportazione è però la stessa per l'intera Comunità, così che un'impresa esportatrice in una zona deficitaria si trova ad essere pregiudicata, a causa del prezzo minimo elevato delle barbabietole, nei confronti di un'impresa esportatrice di una zona di sovrapproduzione. Anche a tale argomento non può negarsi a prima vista una certa logica, ma ad un esame più approfondito anche questa tesi urta contro i principi fondamentali dell'organizzazione di mercato comunitaria. La tesi delle parti italiane equivale infatti ad una richiesta da parte loro di una restituzione più elevata, dato che non è ammissibile una loro contestazione del sistema della regionalizzazione dei prezzi. Ma proprio attraverso una differenziazione delle restituzioni vengono minate le finalità del sistema della regionalizzazione dei prezzi. Tale sistema si propone infatti di favorire gli scambi fra le zone di sovrapproduzione e quelle deficitarie all'interno del mercato comune così che la zona deficitaria non sia costretta ad importare da paesi terzi e la zona di sovrapproduzione non sia costretta ad esportare verso gli stessi paesi. In conformità a ciò le esportazioni dalle zone deficitarie verso paesi terzi non vanno certamente incoraggiate, differenziando anche le restituzioni. In caso contrario, infatti, scomparirebbe l'incentivo a smerciare nelle zone deficitarie attraverso i più elevati prezzi d'intervento. La regionalizzazione dei prezzi richiede pertanto un sistema di restituzioni uguali per tutta la Comunità onde poter rispondere alle sue finalità.

5.2. Più specificamente le parti italiane lamentano di essere state danneggiate dalla fissazione del periodo di riferimento decorrente del 1° ottobre al 30 settembre. In Italia la campagna saccarifera dura all'incirca dal 1° luglio al 30 giugno e nei paesi del nord all'incirca dal 1° luglio al 30 settembre. Le imprese italiane, avendo quasi esaurito al 30 giugno le loro scorte, non possono più beneficiare, smerciando lo zucchero, dei nuovi e generalmente più elevati prezzi di intervento che entrano in vigore il 1° luglio. Le imprese delle zone di produzione del nord esauriscono a loro volta le scorte solo il 30 settembre e beneficiano quindi ancora per tre mesi dei nuovi prezzi per il vecchio raccolto. Dato che i prezzi più elevati comportano anche restituzioni più elevate (a fronte di un prezzo di mercato mondiale invariato o in diminuzione), che danno luogo a costi di smercio più elevati, le imprese del sud finanziano di fatto lo smercio delle imprese del nord. A mio parere tale argomento non è convincente e precisamente per i seguenti motivi. Infatti l'impresa saccarifera del nord beneficia per questi mesi dei nuovi prezzi e restituzioni, ma per contro essa fruisce solo per nove mesi dei vecchi prezzi e restituzioni. L'impresa del sud inizia diretta-

mente col suo nuovo raccolto, il 1° luglio, a beneficiare dei nuovi prezzi e restituzioni e l'impresa del nord soltanto il 1° ottobre. Inoltre si deve tener conto che la campagna 1° luglio - 30 giugno è così fissata principalmente a favore dei produttori italiani mentre nei paesi del nord la produzione, in massima parte, avviene essenzialmente nel periodo 1° ottobre - 30 settembre. Dato che, come già detto, anche le loro operazioni di esportazione avvengono dopo il periodo di riferimento 1° luglio - 30 giugno, è piuttosto naturale che la Commissione, nel regolamento n. 700/73, abbia stabilito il periodo di riferimento nell'arco di tempo 1° ottobre - 30 settembre. Ritengo pertanto che neppure questa specifica censura dimostri che il suddetto regolamento abbia un'efficacia discriminatoria.

5.3. Le parti italiane ritengono tuttavia che l'applicazione del periodo di riferimento 1° ottobre - 30 settembre sia altresì illegittima per l'anno 1980/81 in relazione al periodo di riferimento vigente a norma del *nuovo* regolamento base. Ai sensi dell'art. 28 del regolamento n. 1785/81, il nuovo periodo di riferimento per il calcolo del contributo gravante sulla produzione per la campagna 1981/82 corrisponde a quello della campagna precedente. Perché questo cambiamento — che di per sé non è contestato — sia stato introdotto, non è stato interamente chiarito. Se ho bene inteso le affermazioni della Commissione, ciò è in relazione al fatto che, in base alla nuova disciplina, anche la quota A è assoggettata al contributo. Ora, le parti italiane ritengono che il terzo trimestre 1981 sia stato calcolato due volte nella determinazione del contributo gravante sulla produzione: nel vecchio periodo di riferimento 1° ottobre 1981 - 30 settembre 1981 e nel nuovo periodo di riferimento 1° luglio - 30 giugno 1982. Le imprese italiane, non avendo effettuato esportazioni durante tale trimestre, sopporterebbero anche il doppio onere delle esportazioni delle imprese del nord durante tale periodo. La Commissione non ha inizialmente reagito, a torto, a tale censura; solo un espresso quesito rivoltole da questa Corte ha indotto tale istituzione a replicare.

Dalla risposta della Commissione è emerso che una tale doppia presa in considerazione di restituzioni all'esportazione non può avvenire in caso di concessione di restituzioni a seguito di gara. Al riguardo, lo zucchero viene distinto in funzione della campagna con l'ausilio dei certificati di esportazione rilasciati. Ciò invece non è avvenuto nel caso in cui si sia fatto uso del sistema della fissazione periodica delle restituzioni. Secondo la Commissione tale doppia presa in considerazione riguarderebbe però importi marginali. Ciò viene negato, ma senza ulteriori precisazioni, dalle parti italiane. È certo che, durante il periodo di riferimento, su un totale di 136 555 025 ECU di restituzioni, 8 152 209 ECU sono concessi in base a fissazione periodica, quindi circa il 7 %. I dati per trimestre non sono stati prodotti, ma in ogni caso dalle suddette cifre si può desumere che la doppia presa in considerazione non poteva ammontare a più di qualche punto in percentuale. Non è certo che nella fattispecie questa limitata doppia presa in considerazione abbia provocato un effettivo pregiudizio ai produttori in generale e a quelli italiani in particolare. Non è infatti escluso che nel calcolo del-

l'elemento finanziario del contributo, esportazioni ad un prezzo di mercato mondiale (più) elevato e quindi restituzioni (più) ridotte possano anche tradursi in una diminuzione di tale elemento. Secondo la Commissione ciò si è altresì verificato. Tale possibilità non può però avere alcuna rilevanza nel legittimare una tale doppia presa in considerazione dato che tale effetto diviene evidente soltanto nella fissazione del contributo gravante sulla produzione per la campagna 1981/82, quindi un anno dopo.

Nella valutazione della questione se tale doppia presa in considerazione fosse o meno legittima, deve tenersi conto del fatto che al momento dell'entrata in vigore del regolamento n. 1785/81 (1° luglio 1981) era chiaro che nell'applicazione del periodo di riferimento di cui al regolamento n. 700/73 era inevitabile una doppia presa in considerazione, a meno che non si verificassero degli adeguamenti. Al momento in cui il regolamento n. 3358/81 veniva adottato, era già certa una doppia presa in considerazione nella fissazione del contributo gravante sulla produzione per la campagna 1981/82 già in corso.

In linea di massima ritengo che una doppia presa in considerazione di fatti determinati ai fini dell'ammontare di un onere comunitario non sia compatibile con i principi di buona amministrazione e di certezza del diritto per i produttori della Comunità. Il fondamento del contributo come combinazione dei fatti rilevanti e del periodo in cui i fatti stessi si svolgono deve essere tale che l'ammontare del contributo — per quanto la differenza possa essere anche minima — non venga determinato in maniera arbitraria. Ciò a mio parere avviene appunto qualora, senza espressa autorizzazione del legislatore comunitario o adeguata giustificazione risultante del sistema dei contributi, uno stesso fatto sia preso in considerazione due volte attraverso la sovrapposizione di periodi di riferimento.

Nella presente controversia, a mio parere, una tale giustificazione non sussiste. In *primo* luogo mancava la necessità finanziaria per tale doppia presa in considerazione, atteso che era chiaro che, come ho già precedentemente spiegato, al momento dell'adozione del regolamento n. 3358/81, tali perdite relative al terzo trimestre sarebbero state già coperte dal contributo gravante sulla produzione per la campagna 1981/82. Ritengo che ciò sia in contrasto col principio di proporzionalità, dato che il sistema dei contributi gravanti sulla produzione, tenendo presenti i limiti fissati nel regolamento base, ha soltanto lo scopo di coprire i costi della Comunità per lo smercio dello zucchero. Ritengo che si applichi ai contributi comunitari lo stesso principio da questa Corte affermato al punto 14 della motivazione della sentenza in causa 2/77 (Hoffmann's Stärkefabriken AG, Racc. 1977, pag. 1375), che cioè sovvenzioni non necessarie da parte della Comunità costituiscono una violazione dell'art. 40 del trattato CEE. In *secondo* luogo ritengo ingiustificato, come ha fatto la Commissione, un ricorso a strumenti di natura amministrativa che avrebbero consentito di evitare una doppia presa in considerazione del genere. È di per sé ammissibile che a causa di problemi amministrativi vengano applicati elementi forfettari nel calcolo dei contributi comunitari. Nella vostra giurisprudenza ciò viene altresì riconosciuto chiaramente, così come risulta, fra l'altro, dalle sentenze nelle cause 5/73 (Balkan-Import-Export GmbH, Racc. 1973, pag. 1091), 154/73 (Becher, Racc. 1974, pag. 19) e 17/72 (Gesellschaft für Getreidehandel, Racc. 1972, pag. 1071). Dalla

vostra giurisprudenza appare però anche che l'introduzione di tali metodi forfettari dev'essere *necessaria* (causa 125/76, Cremer, Racc. 1977, pag. 1593, punto 21 della motivazione). Ciò vale in particolare quanto alla misura di tempo come in special modo risulta dalla vostra sentenza in causa 95/75 (Effem, Racc. 1976, pag. 361). La Commissione non può tuttavia invocare, nella presente controversia, la mancanza di tempo che secondo tale sentenza è una rilevante giustificazione per l'introduzione di elementi forfettari nel calcolo del contributo. Nel caso di specie infatti era certo già al momento dell'entrata in vigore del regolamento n. 1785/81 che l'immutata applicazione del vecchio regolamento n. 700/73 avrebbe provocato una sovrapposizione di periodi di riferimento. A mio parere questo regolamento è pertanto in contrasto col principio di proporzionalità a seguito della doppia presa in considerazione, nel caso presente, di una parte del periodo di riferimento nel calcolo di un contributo comunitario, che era certa al momento dell'adozione del regolamento n. 3358/81 e per la quale non esiste alcuna valida giustificazione [1].

6. Il significato della nozione di «smercio» nell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 700/73

La nozione di «smercio» di cui all'art. 27 del regolamento n. 3330/74 e all'art. 7, n. 2, del regolamento n. 700/73 non è ulteriormente precisata. È pacifico in ogni caso che essa riguarda le esportazioni. La Commissione ha interpretato e applicato tale nozione nel senso di quantitativo risultante dagli impegni all'esportazione conclusi facendo con ciò riferimento ai certificati di esportazione rilasciati. Le parti italiane ritengono tuttavia trattarsi del quantitativo effettivamente esportato. A loro parere si ottiene così un quadro più aderente alla realtà dato che nel suddetto terzo trimestre 1981 ha avuto luogo un annullamento non contestato da parte della Commissione di certificati rilasciati per 360 000 tonnellate. Non è risultato chiaro tuttavia perché ciò avrebbe provocato un pregiudizio nei loro confronti. In caso di annullamento di certificati rilasciati non vengono versate restituzioni, il che implica che nel calcolo sulla base dei certificati rilasciati la perdita media diminuisce.

Comunque stiano le cose, ritengo su questo punto che la tesi delle parti italiane sia infondata. È vostra giurisprudenza ormai costante che la Commissione, al fine di poter quantificare e calcolare le correnti di esportazione e importazione può utilizzare, basandosi su di essi, i dati risultanti dal sistema dei certificati di importazione e di esportazione. Rinvio, in materia, alle vostre sentenze nelle cause 11/70 e 25/70 (Internationale Handelsgesellschaft mbH, Racc. 1970, pag. 1125, e Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Racc. 1970, pag. 1161), in cui, fra l'altro, si afferma che questa è una delle finalità del sistema dei certificati. Sotto questo profilo ritengo che il regolamento n. 3358/81 non sia illegittimo. Tuttavia, qualora voi condividiate il mio parere, secondo cui cioè l'art. 1 di questo regolamento è invalido per altri motivi, la terza questione sollevata dal giudice del rinvio non richiede una soluzione esplicita.

1 — Tale doppio contributo potrebbe sostanzialmente essere eliminato anche attraverso una sua rettifica nell'anno successivo; la scelta fra queste due possibilità di rettifica può, a mio modo di vedere, essere lasciata alle istituzioni competenti.

7. Conclusione

Riassumendo, a mio giudizio le questioni sollevate vanno così risolte:

1. Non sono emersi fatti o circostanze tali da infirmare la validità del regolamento della Commissione 12 marzo 1973, n. 700.

2. L'art. 1 del regolamento della Commissione 25 novembre 1981, n. 3358, è invalido perché contrario al principio di proporzionalità in quanto il calcolo del contributo gravante sulla produzione per la campagna 1980/81, ivi stabilito, ha portato alla doppia presa in considerazione del terzo trimestre 1981 nel calcolo del contributo gravante sulla produzione ai sensi dell'art. 28 del regolamento n. 1785/81 per la campagna 1981/82.

3. Spetta alle istituzioni competenti in materia di politica agricola comunitaria adottare i provvedimenti necessari a porre rimedio a tale invalidità.