CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ presentate l'8 novembre 1990 *

Indice

Pagina

A — Antefatti ... 478

B — Parere ... 479

I — Sulla prima questione pregiudiziale ... 479

1. Posizioni delle parti ... 480

2. Sull'obbligo di rinvio nell'ambito di un procedimento sommario ... 483

3. Conclusioni ... 489

II — Sulla seconda questione pregiudiziale ... 491

1. L'art. 43 o l'art. 201 del Trattato CEE come base giuridica del regolamento n. 1914/87 ... 492

2. Limiti giuridici dei principi di autofinanziamento, certezza del diritto ed irretroattività ... 498

a) Scopo del regolamento n. 1914/87 ... 499

b) Sulla configurabilità di un legittimo affidamento dei produttori di zucchero sull'esistenza di un limite al loro obbligo di compensare le perdite ... 499

3. Divieto di assegnare a carico di un settore economico rischi ad esso estranei nonché oneri sproporzionati ... 502

a) Assegnazione a carico di un settore economico di rischi ad esso estranei ... 502

b) Rispetto del principio di proporzionalità ... 503

4. Violazione del principio di parità di trattamento ... 503

a) Tassazione più elevata della produzione di zucchero B ... 504

b) Sviamento di potere ... 506

c) Discriminazione tra le industrie saccarifere dei vari Stati membri ... 507

d) Modalità di riscossione basate unicamente sul parametro del « contributo di solidarietà » ... 507

* Lingua originale: il tedesco.

5. Tutela della proprietà e del libero esercizio delle attività economiche 508

a) Lesione del diritto di proprietà 508

b) Lesione del diritto al libero esercizio delle attività economiche 509

6. Violazione dei principi che disciplinano l'imposizione tributaria nell'ordinamento giuridico tedesco 510

Sulle spese 510

C — Conclusione 511

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Antefatti

1. La causa sulla quale esprimo oggi il mio parere è una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Finanzgericht di Amburgo. Le questioni postevi vertono su due distinti ordini di problemi.

2. Il giudice proponente solleva, anzitutto, un problema di carattere istituzionale, quello cioè delle competenze di un giudice nazionale nell'ambito di un procedimento sommario, allorché il provvedimento amministrativo impugnato si fondi su una norma comunitaria la cui legittimità sia posta in dubbio. Il giudice proponente mira a conoscere se la generale efficacia dei regolamenti osti a che un giudice nazionale sospenda cautelarmente l'esecuzione del provvedimento. Per l'ipotesi in cui lo stesso giudice abbia tale facoltà di concedere provvedimenti provvisori senza previamente investire la Corte di giustizia della questione della validità della norma comunitaria, il Finanzgericht chiede inoltre se i criteri per la concessione delle misure provvisorie richieste debbano desumersi dalle norme di rito nazionali ovvero dall'ordinamento giuridico comunitario.

3. In secondo luogo, il giudice proponente formula ex professo, nella domanda di pronuncia pregiudiziale, la questione della validità del regolamento, decisiva ai fini della definizione del giudizio di merito. La questione verte sulla legittimità dell'istituzione di un contributo speciale di riassorbimento nel settore dello zucchero, per la campagna di commercializzazione 1986-87, ad opera del regolamento (CEE) n. 1914/87 [1]. Il Finanzgericht ravvisa nel regolamento una trasgressione del principio dell'irretroattività. La ricorrente nella causa principale, a cui è stato ingiunto il pagamento di un contributo in forza del regolamento, adduce ulteriori argomenti per porre in dubbio la legittimità del medesimo.

4. Oltre che nella presente causa, diversi giudici tedeschi hanno manifestato riserve sulla validità del regolamento n. 1914/87 [2].

1 — Regolamento (CEE) del Consiglio 2 luglio 1987, n. 1914 (GU L 183, pag. 5).

2 — Tra gli altri: ordinanza 11 luglio 1989 del Bundesfinanzhof, AZ: VII B 183/88.

Uno di essi, il Finanzgericht di Düsseldorf, ha anch'esso deferito alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale relativa alla sua validità [3]. Le questioni del Finanzgericht di Amburgo sono così formulate:

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

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

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

3 — V. causa C-92/89, Zuckerfabrik Soest.

5. Per quanto riguarda gli antefatti della controversia, la motivazione dell'ordinanza del Finanzgericht nonché i mezzi dedotti dalle parti nella causa principale, faccio rinvio alla relazione d'udienza. Richiamerò i singoli elementi attinenti ai fatti ed agli argomenti delle parti, in prosieguo, solo in quanto necessari per la comprensione o per la dimostrazione logica di quanto avrò esposto.

B — Parere

I — *Sulla prima questione pregiudiziale*

6. Le parti nella causa principale dissentono radicalmente sulla soluzione da dare alla prima questione.

7. Lo stesso *giudice proponente* nutre perplessità in ordine al potere di sospendere l'esecuzione, in considerazione del fatto che ciò potrebbe mettere in discussione la diretta efficacia dei regolamenti negli Stati membri sancita dall'art. 189, secondo comma, del Trattato CEE. Nel contempo, esso riconosce che la sospensione dell'esecuzione, come pure l'effetto sospensivo connesso alla proposizione di un ricorso nell'ambito di un ordinario procedimento amministrativo, non incide sull'esistenza del provvedimento e non pregiudica, quindi, la validità della norma comunitaria.

8. Un'ulteriore riserva il giudice proponente ricollega al fatto che la sospensione dell'esecuzione o l'adozione di provvedimenti provvisori ai sensi degli artt. 185 e 186 del Trattato CEE obbediscono a criteri differenti da quelli che presiedono al procedimento sommario nel diritto tedesco. Il ricorso alle rispettive regole nazionali potrebbe risolversi in una disparità di trattamento degli operatori comunitari.

1. Posizioni delle parti

9. La *ricorrente nella causa principale* non condivide, per contro, le perplessità del giudice di rinvio, rilevando semplicemente che la sospensione dell'esecuzione non importa alcun giudizio sull'efficacia del regolamento comunitario, ma si limita a differire l'esigibilità dell'importo da riscuotere. Neppure sul piano economico l'efficacia del regolamento è messa in discussione, dovendo la parte che ha instato per la misura provvisoria corrispondere, in caso di rigetto dell'istanza, interessi di mora superiori del 3% al tasso di sconto deciso dalla Deutsche Bundesbank, indipendentemente dalle cauzioni prestate.

10. Adduce inoltre la ricorrente nella causa principale che la Corte, pronunciandosi nella causa 314/85, Foto-Frost[4], sulla validità di una decisione della Commissione nei confronti di un singolo Stato membro, ha ammesso una deroga alla propria competenza esclusiva per quanto riguarda gli atti normativi comunitari nell'ambito di un procedimento sommario, talché la stessa soluzione dovrebbe valere a fortiori per atti esecutivi promananti da autorità nazionali.

11. Del resto, la tutela derivante dalla sospensione cautelare degli atti di esecuzione rientrerebbe tra le garanzie giurisdizionali sancite dall'art. 19, n. 4, della Costituzione tedesca. Una limitazione della competenza dei giudici nazionali alla concessione di provvedimenti urgenti comporterebbe una considerevole menomazione di tale tutela e condurrebbe all'incertezza giuridica.

12. Infine, la concessione di provvedimenti provvisori sarebbe un portato naturale del sistema di tutela giurisdizionale dell'ordinamento comunitario, tutela che a seconda del grado di attuazione del diritto comunitario verrebbe apprestata dalla Corte di giustizia della CEE o dai giudici nazionali.

13. Pur ritenendo superflua la soluzione del punto b) della prima questione, in conseguenza della soluzione che prospetta per il punto a) della medesima, la ricorrente sostiene che i giudici e le autorità nazionali possono concedere la sospensione cautelare dell'esecuzione di provvedimenti nazionali soltanto alla stregua delle norme processuali nazionali. Le eventuali divergenze tra i singoli Stati membri andrebbero accettate, al pari degli altri problemi procedurali attinenti all'ordinamento giuridico nazionale.

14. La *Commissione* muove pure, fondamentalmente, dall'idea che l'esecuzione di un provvedimento amministrativo possa venire sospesa dal giudice nazionale « senza dover attendere l'esito del procedimento in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 177, che *confermi i dubbi*[5] che esso nutre in ordine alla legittimità della norma comunitaria alla base dell'operato dell'amministrazione ».

15. A sostengo di tale tesi viene rilevato, in primo luogo, che il giudice non si pronuncia nel merito della pretesa giudiziale, ma si limita a differire gli effetti del provvedimento amministrativo. Posto che i presupposti per il mantenimento dello status quo siano in ciascuno Stato membro differenti, oggetto

4 — Sentenza 22 ottobre 1987, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost (causa 314/85, Racc. pag. 4199).

5 — Il corsivo è mio.

dei suddetti procedimenti non sarebbe tuttavia un giudizio sulla validità dell'operato dell'amministrazione, bensì soltanto la questione se interessi meritevoli di tutela dei singoli vadano anteposti all'interesse pubblico all'esecuzione di una decisione giudiziale di merito.

16. In secondo luogo, l'urgenza che di regola caratterizza il provvedimento provvisorio, in conseguenza dei lunghi tempi necessari per lo svolgimento del procedimento di cui art. 177 del Trattato CEE, se non altro per la partecipazione necessaria prescritta dall'art. 20 dello Statuto della Corte di giustizia, deporrebbe contro il preliminare espletamento del procedimento in via pregiudiziale.

17. La Commissione si chiede tuttavia se per la concessione della sospensione dell'esecuzione debbano ricorrere determinati presupposti derivanti dal diritto comunitario. Si pensi, ad esempio, ai presupposti desumibili dall'art. 83 del regolamento di procedura della Corte, quali quello di « evitare un pregiudizio grave ed irreparabile » o quello della contemporanea proposizione della domanda principale e della domanda di procedimento sommario. Benché quest'ultimo presupposto di regola sia soddisfatto allorché è ordinata la sospensione dell'esecuzione di un provvedimento amministrativo, la Commissione ritiene ingiustificata l'imposizione delle suddette ulteriori condizioni « in quanto ciò renderebbe di fatto necessaria la modifica delle norme processuali vigenti negli Stati membri ».

18. La Commissione argomenta a sostegno della propria tesi — anche dalla giurisprudenza della Corte secondo cui sono ammissibili negli Stati membri disparità di trattamento delle domande di rimborso purché l'intento di garantire un equilibrio tra il principio di legalità amministrativa, da un lato, ed i principi di certezza del diritto e legittimo affidamento, dall'altro, sia comune agli ordinamenti degli Stati membri — che la portata e l'efficacia delle norme comunitarie non ne risultino pregiudicate e si tenga pienamente conto dell'interesse della Comunità.

19. La Commissione muove da un proprio punto di vista in ordine al « tenere conto pienamente dell'interesse della Comunità ».

20. A suo parere, contemporaneamente alla sospensione dell'esecuzione deve essere sottoposta alla Corte la questione della validità del provvedimento e ciò contro ogni dubbio connesso a ragioni dommatiche o di economia di mezzi processuali fondato sul presupposto che la decisione sulla validità della norma comunitaria non è ancora intervenuta e il rinvio pregiudiziale alla Corte potrebbe rivelarsi a posteriori inutile. In favore di tale modo di procedere militerebbero i seguenti argomenti: innanzitutto, la deroga provvisoria alla competenza esclusiva della Corte a pronunciarsi sulla validità di norme comunitarie sarebbe ridotta al minimo. Tale competenza esclusiva verrebbe fatta salva, concedendosi nel contempo una tutela giurisdizionale efficace.

21. D'altro canto, il giudice nazionale dovrebbe tenere pienamente conto dell'interesse della Comunità nell'esercitare il proprio potere di apprezzamento, facendone uso in modo da arrecare il minore pregiudizio possibile all'« effetto utile » della norma comunitaria.

22. Infine, in caso di rinvio pregiudiziale effettuato già nel corso del procedimento di sospensione cautelare, verrebbe a ridursi il tempo dell'incertezza sulla validità del provvedimento comunitario. Il giudice di merito non dovrebbe, in tal caso, decidere prima della pronuncia della Corte.

23. Il segnalato modo di procedere si limiterebbe a concretizzare il rinvio pregiudiziale, comunque previsto dal diritto comunitario, ed eviterebbe un'ingerenza nel procedimento nazionale di sospensione cautelare.

24. La Commissione adduce inoltre argomenti di principio contro l'eventuale negazione della competenza dei giudici nazionali ad ordinare la sospensione cautelare. In un'ipotesi siffatta la fiducia nell'ordinamento giuridico comunitario potrebbe risultarne minata alle fondamenta, potendo il singolo restare privo di tutela giurisdizionale per anni, a causa della durata del procedimento pregiudiziale.

25. Rileva peraltro la Commissione che il diritto ad un'efficacia tutela giurisdizionale potrebbe in sé ritenersi un diritto fondamentale o comunque una posizione giuridica assai prossima alle situazioni giuridiche costituzionalmente garantite. Il principio di una pronta tutela giurisdizionale sarebbe sancito anche nel diritto comunitario, in particolare dagli artt. 185 e 186 del Trattato CEE. In ogni caso, esso costituirebbe un principio giuridico connesso a quello dell'uniforme applicazione del diritto comunitario.

26. Il *Consiglio* si esprime sulla prima questione pregiudiziale soltanto in modo assai sbrigativo, osservando che la questione deve essere risolta, fondamentalmente, alla luce del principio della supremazia del diritto comunitario conformemente alla giurisprudenza della Corte, ma senza formulare alcuna proposta.

27. La posizione del *governo italiano* è invece più sfumata. Esso sostiene che ai giudici nazionali compete il potere di sospendere in via cautelare i provvedimenti amministrativi basati su regolamenti comunitari, anche se questi ultimi non sono ancora stati dichiarati invalidi dalla Corte di giustizia. A sostegno di tale tesi, il governo italiano argomenta che tale conclusione discende dalla ripartizione di competenze stabilita nel Trattato CEE tra giudici nazionali e Corte di giustizia. La pronuncia cautelare, del resto, non inciderebbe affatto sulla validità del regolamento, ma integrerebbe semplicemente una misura conservativa, senza pregiudizio della decisione di merito.

28. Richiamandosi alle conclusioni dell'avvocato generale Mancini nella causa 314/85 [6], il governo italiano fa rilevare che la tutela cautelare a cui l'operatore aspira non può essere vanificata dai tempi pretesi dal rinvio pregiudiziale. La negazione del potere dei giudici nazionali di sospendere l'esecuzione di un provvedimento amministrativo impugnato sarebbe foriera di gravi conseguenze per il privato interessato, il quale, non potendo impugnare direttamente il regolamento in questione dinanzi alla Corte, resterebbe privo di ogni tutela cautelare. Una volta affermata invece la competenza dei giudici nazionali a sospendere l'e-

6 — Conclusioni del 19 maggio 1987, presentate nella causa Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost (causa 314/85, Racc. pag. 4199, in particolare pag. 4211).

secuzione di un tale provvedimento, i presupposti per l'esercizio di tale potere andrebbero desunti dalle discipline normative nazionali. Le differenze dei presupposti per la concessione della tutela cautelare nei vari ordinamenti nazionali non implicherebbero alcuna discriminazione, così come non potrebbe ravvisarsi discriminazione nel fatto che nei diversi Stati membri si debbano seguire procedimenti giudiziari differenti per ottenere la tutela di situazioni soggettive garantite dal diritto comunitario. Né si potrebbe giungere ad un'armonizzazione delle norme procedurali per via di estensione analogica dei presupposti previsti dal Trattato CEE per la sospensione dell'esecuzione di un atto impugnato.

29. Il *governo del Regno Unito* muove da una posizione contrapposta, sostenendo che deve negarsi ai giudici nazionali il potere di « sospendere provvisoriamente in via cautelare gli effetti di un provvedimento amministrativo basato su un regolamento fino alla pronuncia sulla validità di tale regolamento ». In caso contrario, l'integrità e l'uniforme applicazione del diritto comunitario verrebbero messe a repentaglio. Nel sostenere tale tesi, il governo del Regno Unito trae argomento dal fatto che il Trattato CEE perseguirebbe « la creazione di un sistema coerente di tutela giurisdizionale e cautelare inteso a permettere alla Corte di giustizia di sindacare la legittimità degli atti delle istituzioni ». Esso muove poi dall'idea che nell'ambito del procedimento sommario sia deciso in ordine alla « validità degli atti delle istituzioni comunitarie ».

30. Nel corso della fase orale, infine, il governo del Regno Unito ha addotto un ulteriore argomento a sostegno della propria posizione. Un « potere discrezionale assoluto » dei giudici nazionali in ordine alla concessione di un provvedimento di sospensione dell'esecuzione della riscossione di un contributo basato su un regolamento comunitario potrebbe alterare la concorrenza. I giudici nazionali potrebbero a loro discrezione esentare le imprese nazionali dall'obbligo di pagamento, sospendendo in tal modo l'applicazione di un regolamento in uno Stato membro. Una distorsione della concorrenza dovrebbe temersi anche per il fatto che, pur costituendo il termine del pagamento elemento essenziale della disposizione comunitaria, tale elemento potrebbe venire eluso dalla sospensione dell'esecuzione ordinata dai giudici nazionali.

31. Secondo lo stesso governo, la temuta distorsione di concorrenza potrebbe verificarsi in tutti i settori che interessano le parti, ossia tanto per le imprese saccarifere quanto per i bieticoltori, data la possibilità di traslazione dell'onere fiscale. In caso di illegittimità o di inefficacia della norma comunitaria, sarebbe pur sempre possibile il rimborso del contributo.

32. Lo stato d'incertezza sulle sorti del regolamento comunitario sarebbe il medesimo tanto nella « fase incidentale » quanto nel procedimento di merito. Il governo del Regno Unito ammette, in definitiva, la possibilità di eccezioni, ad esempio, solo in casi estremi nei quali i provvedimenti provvisori andrebbero tuttavia concessi in conformità delle norme di rito nazionali.

2. Sull'obbligo di rinvio nell'ambito di un procedimento sommario

33. Su tale problema, la mia posizione si fonda sulla giurisprudenza finora interve-

nuta in materia. In tema di *obbligo di rinvio* va anzitutto richiamata la sentenza 22 ottobre 1987, Foto-Frost, causa 314/85, nella quale la Corte ha anzitutto affermato il principio secondo cui a lei spetta la competenza esclusiva a dichiarare invalidi gli atti delle istituzioni comunitarie, mentre tale competenza è sottratta ai giudici nazionali. Nondimeno, essa ha ritenuto che « (tale) principio (...) può subire temperamenti, date certe condizioni, nell'ipotesi di procedimento sommario » soggiungendo tuttavia che non occorreva esaminare tale punto in quanto la suddetta ipotesi « non ricorre nella questione posta dal giudice nazionale »[7].

34. La Corte ha omesso, in quell'occasione, di far richiamo alla sua massima anteriore secondo cui l'art. 177, terzo comma, va interpretato nel senso che « il giudice nazionale non è tenuto a sottoporre alla Corte una questione interpretativa o di validità (...) qualora la questione venga sollevata in un procedimento sommario, nemmeno se la decisione da adottarsi nell'ambito di detto procedimento non sia ulteriormente impugnabile, sempreché le parti processuali possano dare inizio o esigere che vanga dato inizio ad un giudizio di merito, nel quale la questione provvisoriamente risolta (...) possa essere riesaminata e costituire oggetto di rinvio a norma dell'art. 177 »[8].

35. Senonché nel 1977, anno cui risale quella pronuncia, non era ancora intervenuta la sentenza nella causa Foto-Frost, pronunciata, com'è noto, dieci anni più tardi. Ne consegue che occorre esaminare se la decisione nella causa Hoffmann-La Roche/Centrafarm possa essere mantenuta alla luce della decisione nella causa Foto-Frost.

36. Nella sentenza Foto-Frost la Corte muove dalla coerenza del sistema di tutela giurisdizionale istituito dal Trattato[9]. Poiché l'art. 173 attribuisce alla Corte di giustizia la competenza esclusiva ad annullare un atto di un'istituzione comunitaria, la coerenza del sistema esige che sia parimenti riservato alla Corte il potere di dichiarare l'invalidità dello stesso atto qualora questa sia fatta valere dinanzi ad un giudice nazionale[10].

37. Nella sentenza Hoffmann-La Roche/Centrafarm la Corte ha affermato che i giudici nazionali non sono obbligati al rinvio pregiudiziale, anche quando sia contestata la validità di un atto comunitario, purché sussista la *possibilità* che in un successivo giudizio di merito la questione *possa* essere nuovamente esaminata e fatta oggetto di un rinvio ai sensi dell'art. 177.

38. Nella soluzione della questione pregiudiziale, la Corte ha tenuto conto del fatto che le decisioni del Finanzgericht di Amburgo erano ancora assoggettabili a gravame[11]. Essa ha pure constatato che anche i giudici per i quali l'obbligo di rinvio ex art. 177 del Trattato CEE non sussiste non sono autorizzati, del resto, a dichiarare direttamente l'invalidità degli atti delle istituzioni comunitarie. Occorre pertanto accertare se la motivazione data dalla Corte nella sentenza Foto-Frost possa applicarsi anche al procedimento sommario.

39. Nella sentenza Hoffmann-La Roche/Centrafarm, la Corte aveva escluso un obbligo di rinvio, sul rilievo che il rinvio po-

7 — Racc. pag. 4232, punto 19 della motivazione.

8 — Sentenza 24 maggio 1977, Hoffmann-La Roche/Centrafarm (causa 107/76, Racc. pag. 957).

9 — Loc. cit., pag. 4231, punto 16 della motivazione.

10 — Loc. cit., punto 17 della motivazione.

11 — Sentenza Foto-Frost, citata alla nota 4, punto 13 della motivazione (Racc. pag. 4199, in particolare pag. 4230).

teva essere disposto nel successivo giudizio di merito. Proprio per tale motivo si sarebbe dovuta negare l'esistenza di un tale obbligo nella causa Foto-Frost, nella quale sussisteva la possibilità di proporre una questione del genere in sede di appello, avendo la Corte accertato che la pronuncia del giudice di rinvio poteva ancora essere impugnata. Tale rilievo, dopo la sentenza Foto-Frost, non è più sufficiente, di per sé, ad escludere un obbligo di rinvio, dovendosi piuttosto valutare i singoli motivi che hanno determinato la Corte a quella decisione.

40. La Corte stessa menziona tre motivi. Il primo è costituito dall'unità dell'ordinamento giuridico comunitario, la quale verrebbe compromessa, così come la fondamentale esigenza di certezza del diritto, dall'esistenza di divergenze tra i giudici degli Stati membri in ordine alla validità degli atti comunitari.

41. Il secondo motivo è la necessaria coerenza del sistema di tutela giurisdizionale istituito dal Trattato, che attribuisce alla Corte di giustizia la competenza esclusiva ad annullare un atto di un'istituzione comunitaria. Tale coerenza del sistema esige che sia parimenti riservato alla Corte il potere di dichiarare l'invalidità dello stesso atto, qualora questa sia fatta valere dinanzi ad un giudice nazionale.

42. Il terzo motivo è che la Corte è l'organo più indicato per pronunciarsi sulla validità degli atti comunitari.

43. Le considerazioni suddette valgono, ovviamente, anche in ipotesi di procedimento sommario, non comprendendosi come possa il giudice di un simile procedimento mettere in discussione la validità di norme comunitarie, mentre tale potere non gli competerebbe in sede di merito. L'unica obiezione che si può formulare, nella specie, è che la tutela cautelare a cui l'operatore aspira mediante l'instaurazione del procedimento sommario potrebbe essere vanificata dai tempi pretesi dal rinvio pregiudiziale (v. conclusioni dell'avvocato generale Mancini, loc. cit., pag. 4221).

44. Il rilievo muove da una situazione di fatto diversa da quella in esame. Nel presente caso il Finanzgericht ha sospeso, dietro versamento di una cauzione, l'esecuzione del provvedimento amministrativo e, inoltre, il procedimento del quale è stato investito [12].

45. Il rischio che la tutela cautelare a cui l'operatore aspira nell'instare per il procedimento sommario venga vanificata dai tempi pretesi dal rinvio pregiudiziale non sussiste. Il procedimento resta sospeso fintantoché la Corte non si sia pronunciata sulla questione pregiudiziale.

46. Tuttavia, quand'anche si ammettesse che il procedimento sommario continui dinanzi a un diverso giudice e che non sia possibile attendere il responso della Corte, ciò deporrebbe solo contro l'attesa e non contro l'obbligo di rinvio. Supponendo, in tal caso, che il giudice adito confermi il provvedimento di sospensione in quanto nutra dubbi sulla validità o efficacia della norma comunitaria, la questione pregiudiziale del primo giudice resterebbe infatti attuale e la sua soluzione potrebbe intervenire più sollecitamente in quanto il rinvio alla Corte è già stato effettuato.

12 — Ordinanza di rinvio del Finanzgericht di Amburgo, II.

47. Talché sarebbe conforme al principio dell'economia di mezzi processuali che la questione de qua sia già stata sottoposta alla Corte. Se il procedimento si concludesse senza una decisione di merito, i dubbi precedentemente sollevati non sarebbero eliminati e la pronuncia della Corte sarebbe perciò necessaria nonostante la decisione di merito.

48. Se, invece, il secondo giudice non ritiene necessaria la sospensione e respinge per tale motivo la relativa istanza, i dubbi sulla validità o sull'efficacia della norma comunitaria — ammesso che esistano — sarebbero comunque privi di conseguenze pratiche. In siffatta ipotesi, la contraria interpretazione del giudice inferiore non potrebbe più limitare gli effetti del diritto comunitario. Occorre perciò ancora chiedersi se il primo o il secondo giudice avrebbe potuto o dovuto ritirare la questione pregiudiziale [13].

49. Se il giudice di merito ritiene di non condividere i dubbi sulla validità, potrebbe di fatto accadere che la pronuncia della Corte di giustizia risulti inutiliter data. Tale situazione è identica a quella in cui un giudice inferiore effettui un rinvio pregiudiziale alla Corte ritenuto superfluo dal giudice superiore. Anche in questo caso la Corte deve pronunciarsi se la questione pregiudiziale non viene ritirata. Ciò vale altresì per le questioni interpretative.

50. Nel presente caso, non è necessaria una pronuncia su tale questione. L'urgenza e l'obbligo di effettuare il rinvio non si escludono affatto reciprocamente, contrariamente a quanto finora la Corte ha dato per presupposto nella sua giurisprudenza.

51. Se il procedimento dinanzi al giudice di merito continua, viene meno l'argomento dell'urgenza, onde potrà attendersi che il giudice di merito decida conformemente alla pronuncia della Corte, sempre che ritenga fondate le riserve del giudice di rinvio. Se invece non le ritiene fondate, la situazione è uguale a quella dell'istanza di provvedimento provvisorio.

52. Ci si chiede quali effetti abbia la pronuncia della Corte per il giudice di merito. Sul punto, la giurisprudenza non si è manifestata. Secondo la prevalente opinione « la pronuncia pregiudiziale ha effetto vincolante rispetto alla causa principale dalla quale è scaturito il rinvio del giudice nazionale » [14]. Secondo tale opinione vi sono obbligati sia il giudice di appello sia il giudice di primo grado cui sia rinviata la causa dal giudice di appello. Lo stesso può ritenersi anche per il giudice di merito, in quanto la sua decisione è in stretta connessione col procedimento sommario nel quale è stato effettuato il rinvio pregiudiziale.

53. Né può obiettarsi, a tale rilievo, che la questione pregiudiziale di cui trattasi nella fattispecie non è affatto ritenuta necessaria dal giudice adito nel merito: qualora questo giudice nutra dubbi sulla validità o sull'efficacia della norma comunitaria, tali da ritenere necessario — ponderati gli interessi in gioco — sospendere l'esecuzione del prov-

13 — V., in argomento, Dauses: *Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag*, Lussemburgo, 1985, pagg. 83-85.

14 — V., altresì, Dauses, ult. cit., pag. 101; Everling: *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Baden, 1986, pag. 63; per quanto riguarda i giudici superiori, v. anche Chevallier e Maidani: *Guide pratique article 177 CEE*, Lussemburgo, 1981, pag. 96.

vedimento amministrativo, tale decisione gli sarebbe infatti necessaria per revocare la sospensione, se i dubbi sono eliminati, oppure per confermarla, se i dubbi persistono.

54. Qualora in forza delle norme processuali dello Stato di cui trattasi la decisione sia sottratta al giudice del procedimento sommario, sicché quest'ultimo giudice non possa più pronunciarsi, e qualora il giudice di merito non condivida i suoi dubbi, ciò non implicherebbe l'inammissibilità del rinvio. La fattispecie in parola è uguale a quella in cui un giudice inferiore proponga una domanda di rinvio pregiudiziale che il giudice superiore non reputi necessaria. Pure, in tal caso la Corte deve emettere una decisione, se il rinvio non viene ritirato. Di tale evenienza è tenuto conto nell'art. 177, secondo comma, del Trattato CEE.

55. L'obbligo di rinvio è imposto da superiori motivi di validità ed efficacia uniformi del diritto comunitario. Ritengo di dovere nuovamente soffermarmi, al riguardo, sulla questione di fondo, ossia quali siano le conseguenze per l'ordinamento giuridico comunitario dell'invalidità di una norma comunitaria sollevata da un giudice nazionale. Deve ammettersi, al riguardo, che i giudici nazionali costituiscono un'autonoma e indipendente estrinsecazione della sovranità dei rispettivi Stati membri e che, pertanto, la declaratoria dell'invalidità di una norma comunitaria ad opera di tali giudici costituisce un fatto di grande rilievo, le cui conseguenze sono « undesirable » e « improper » o possono creare « grave problems » [15].

15 — Mancini, loc. cit., pag. 4218; Mancini vi richiama, tra l'altro, Brown e Jacobs: *The Court of Justice of the European Communities*, Londra, 1983, pag. 154 e seguenti, attualmente alla terza edizione, pag. 173.

56. Le conseguenze consistono nel fatto che, pur non negandosi vigenza al diritto comunitario, la sua efficacia viene differita e la fiducia nella sua validità viene intaccata. Quest'ultimo effetto risulta aggravato dal fatto che si tratti di giudici superiori, mentre il primo vi è indifferente.

57. L'avvocato generale Mancini menziona, quindi, quattro anomalie che depongono contro la competenza dei giudici inferiori a sindacare gli atti della Comunità: « La prima e forse la più vistosa è un paradosso: quella tesi, cioè, attribuisce ai giudici inferiori un potere — di sindacare la validità degli atti senza dover effettuare il rinvio — che il terzo comma dell'art. 177 sottrae esplicitamente alle giurisdizioni di ultima istanza » [16].

58. L'avvocato generale Mancini richiama poi l'argomento dommatico, ossia la contraddizione insita nel riconoscimento di un simile potere nel sistema che demanda il controllo della legittimità degli atti della Comunità alla sola Corte di giustizia. Sul punto si è già sopra esposto.

59. In terzo luogo, tale assunto viola il principio posto dall'art. 189 per cui gli atti prodotti dalle istituzioni debbono essere applicati in modo uniforme su tutto il territorio comunitario. Tale principio, prosegue l'avvocato generale Mancini, ha un duplice obiettivo: assicurare la certezza del diritto e — altrettanto, se non più cruciale — garantire la coesione giuridica della Comunità [16].

16 — Loc. cit., pag. 4218.

60. Sui tre suddetti punti concordo con l'avvocato generale Mancini.

61. In questo contesto, occorre ovviamente chiedersi se altrettanto non debba anche valere per le questioni interpretative o comunque per talune di esse. L'avvocato generale Mancini non intende certo estendere l'obbligo di rinvio alle questioni interpretative, giacché « l'interpretazione di una norma implica sempre anche l'intenzione di applicarla ».

62. Mi domando se tale punto di vista possa applicarsi in tutti i casi.

63. Un'interpretazione che privi una norma di ogni efficacia nel caso concreto spesso produce, nella pratica, conseguenze identiche alla contestazione della sua validità: che un giudice contesti la validità di una norma oppure ne dia un'interpretazione tale da renderla inoperante in relazione al caso concreto, le conseguenze pratiche sono le medesime [17].

64. Il rilievo secondo cui a ciò potrebbe porsi rimedio in un successivo stadio del procedimento non è convincente. Il procedimento può giungere a conclusione senza che vi sia un'ulteriore pronuncia, come nel caso in esame, nel quale la ricorrente ha versato il contributo, ritenendolo più conveniente che non dover corrispondere interessi di mora per il ritardato pagamento [18]. In siffatta ipotesi, la decisione in ordine ai dubbi sulla validità della norma comunitaria sussiste. Nessuno verrebbe a conoscenza della successiva conclusione della controversia, che potrebbe intervenire anche in base a motivi diversi dalla mutata opinione sulla questione di diritto.

65. Tutto ciò comporta che i giudici che in sede di procedimento sommario vogliano porre in discussione la validità o l'applicabilità di una norma comunitaria sono tenuti a sottoporre la relativa questione alla Corte di giustizia.

66. Quand'anche un successivo procedimento sia possibile, non è affatto certo, però, che l'autorità nazionale, cui ciò competa in primo luogo, proponga un ricorso fondato sul diritto comunitario [19].

67. Infine, posto che ciò avvenga, non è affatto certo che il giudice d'appello sia tenuto ad effettuare il rinvio (ciò viene anzi escluso dalla Corte nella causa Hoffmann-La Roche/Centrafarm) o che, ammesso che vi sia tenuto, lo faccia veramente.

68. La ricorrente nella causa principale ha mosso due obiezioni contro l'obbligo di rinvio alla Corte di giustizia.

69. La prima obiezione riguarda il carattere sommario del procedimento, nel quale gli elementi di fatto non sono ancora stati interamente oggetto di allegazioni. Tale obiezione è fondamentalmente esatta, ma a mio parere depone piuttosto contro il rinvio, in tale fase del procedimento, di questioni di validità della norma comunitaria. Ove tale

17 — V. Brown e Jacobs, loc. cit., pag. 174.

18 — Un ulteriore esempio è fornito dalle controversie ai sensi della legge tedesca sulla concorrenza sleale: per lo più esse vengono introdotte per mezzo di procedimenti volti ad ottenere provvedimenti provvisori (v. ordinanza dell'OLG Frankfurt 16 gennaio 1990, AZ 6W 146/89, in *EuZW* 1/90, pag. 39).

19 — V. Commissione e avvocato generale nella causa Foto-Frost, loc. cit., pagg. 4205 e 4219.

rinvio venga tuttavia effettuato, il giudice interessato deve, a mio parere, contribuire a risolvere tale dubbio il più rapidamente possibile. Questa impostazione non limita la libertà di azione del giudice nazionale, tuttavia limita le conseguenze negative che possono derivarne per l'ordinamento giuridico comunitario.

70. La seconda obiezione mossa dalla ricorrente nella causa principale si richiama al fatto che il giudice del procedimento sommario potrebbe non essere il medesimo della causa di merito. Anche questa riflessione è esatta, tuttavia non vale a giustificare la conclusione che se ne trae. Se il giudice del merito condivide i dubbi sulla validità della norma comunitaria, giova all'economia dei mezzi processuali che la relativa questione sia già stata deferita alla Corte di giustizia. Se il procedimento si conclude senza che sia intervenuta una decisione sul merito, le riserve anteriormente formulate non vengono meno, dovendo la Corte di giustizia pronunciarsi a prescindere dall'esaurimento del procedimento a quo.

71. In ogni caso trascorrerà del tempo fino alla decisione di rinvio del giudice investito del grado successivo, mentre la contestazione della validità della norma comunitaria da parte del giudice adito nel procedimento sommario sussiste. Se si ha riguardo all'interesse della coesione giuridica della Comunità, un simile risultato è inammissibile.

72. Sono consapevole del fatto che, con tali riflessioni, mi pongo in disaccordo con la posizione della Corte e dell'avvocato generale nella causa Hoffmann-La Roche/Centrafarm. In quella causa, argomentandosi dal carattere sommario del procedimento nonché dal carattere provvisorio della decisione, si è considerato che « essa non costituirebbe, data la sua natura, un precedente pericoloso per l'uniforme rispetto del diritto comunitario, pur se contenesse una interpretazione erronea di tale diritto » [20].

73. A mio parere, decisivo è il rilievo che anche un procedimento di questo tipo può differire, e con ciò affievolire gli effetti del diritto comunitario, revocandone in discussione la validità o la pratica efficacia.

74. Tale rilievo si è imposto per merito della sentenza Foto-Frost. Le considerazioni sopra svolte non sono altro che un'applicazione dei principi enunciati da questa sentenza al caso ora in esame. L'obbligo di rinvio da parte del giudice è la necessaria conseguenza del suo diritto di controllo. Questo è il motivo per cui la Costituzione tedesca impone al giudice il rinvio alla Corte Costituzionale qualora egli ravvisi l'incostituzionalità di una legge la cui validità condizioni la decisione da adottare [21]. Coerentemente con ciò, il governo federale, nella causa Foto-Frost, ha concluso per l'obbligo di rinvio [22].

3. Conclusioni

75. Conseguentemente, ritengo che sussista anche nel procedimento sommario, e anche per le questioni interpretative che mettano in discussione l'efficacia dell'esecuzione, un obbligo per i giudici nazionali di investire di tali questioni la Corte di giustizia.

20 — Conclusioni dell'avvocato generale Capotorti, loc. cit. (Racc. 1977, pag. 983).

21 — V. Leibholz/Rinck: *Grundgesetz Kommentar*, sesta edizione, Colonia, 1989, art. 100, nota 1.

22 — Loc. cit., pag. 4205.

76. Occorre ancora chiarire, brevemente, entro quali limiti il giudice del procedimento sommario sia vincolato dalla norma giuridica della cui validità egli dubiti. Il caso in esame non offre, al riguardo, alcuna indicazione, giacché il giudice di rinvio ha sospeso l'esecuzione della riscossione del tributo dietro la prestazione di una cauzione di ammontare pari a quello del contributo speciale di riassorbimento. Così facendo, il giudice di rinvio ha tenuto conto, nei limiti delle sue possibilità, della volontà del legislatore comunitario, che ha fissato il termine del 15 dicembre 1987 per il pagamento, di tassare le imprese interessate il più possibile nello stesso momento.

77. Senonché il patrocinante della parte ricorrente ha prodotto in udienza una decisione del Bundesfinanzhof 11 luglio 1989 (rif. VII B 183/88) da cui risulta che non è censurabile la decisione di un altro giudice, in particolare del Finanzgericht Baden-Württemberg, di sospendere l'esecuzione del regolamento n. 1914/87 pur *senza* la prestazione di una cauzione.

78. Tale orientamento non può, per le ragioni sopra esposte, essere condiviso. Occorre invece ritenere che anche nel procedimento sommario debba riconoscersi la preminenza del diritto comunitario e occorra tutelare gli interessi della Comunità ad esso connessi.

79. Infine, devo ancora prendere posizione sul punto se le predette restrizioni si applichino anche nell'ipotesi in cui la sospensione sia ordinata per motivi che non pongono in discussione la validità delle norme comunitarie. Nel diritto tedesco, infatti, l'esecuzione di un provvedimento amministrativo può essere sospesa quando « l'esecuzione comporterebbe per l'interessato un pregiudizio ingiusto, non reso necessario da superiori interessi pubblici »[23]. Anche il rappresentante della Repubblica italiana ha fatto cenno a tale problema nel corso della fase orale.

80. La validità del diritto comunitario non è in discussione, onde un rinvio alla Corte di giustizia non è necessario. La presa in considerazione dell'interesse comunitario, a mio parere imposta dal diritto comunitario, è comunque prescritta, nella specie, dal diritto nazionale. Nel ponderare se il termine del 15 dicembre 1987 debba essere osservato o se si debba salvare un'impresa dal tracollo (« fallimento »), può senz'altro ammettersi, anche dal punto di vista comunitario, che l'esecuzione di un provvedimento amministrativo sia sospesa per evitare il prodursi di un pregiudizio ingiusto, non reso necessario da superiori interessi pubblici.

81. Tale soluzione si confà alle necessità imposte da un'efficace tutela cautelare, non frapponendo ad essa alcun ostacolo.

82. Con essa è garantita la supremazia del diritto comunitario, obbligandosi anche in tale ambito i giudici nazionali a rispettare gli obiettivi stabiliti dal diritto comunitario.

83. Con essa è garantita l'indipendenza e la libertà di apprezzamento dei giudici nazionali, potendo questi liberamente esprimere i loro dubbi eventuali sulla validità delle

23 — FGO, art. 69, n. 2, seconda frase, seconda possibilità.

norme comunitarie o sull'inefficacia delle loro disposizioni.

84. Con essa sono garantite, in tale ambito, la certezza del diritto e la coesione giuridica della Comunità, obbligando ai sensi dell'art. 5 i giudici, i quali rilevino l'esistenza di simili questioni, a sottoporle alla Corte di giustizia ed a contribuire, in tal modo, all'eliminazione dei dubbi da essi stessi rilevati.

85. Dopotutto, questa soluzione mi pare soddisfi i legittimi interessi di tutte le parti.

86. Pertanto, suggerisco di risolvere la prima questione nei seguenti termini.

87. L'art. 189 del Trattato CEE dev'essere interpretato nel senso che un giudice di uno Stato membro che intenda sospendere gli effetti di un provvedimento amministrativo adottato in base a una norma comunitaria, in quanto nutra riserve sulla validità di tale norma oppure voglia attribuirle un'interpretazione tale da renderla praticamente inoperante, deve sottoporre alla Corte di giustizia la questione della validità o dell'efficacia di tale norma.

88. Quanto alle modalità ed alla portata della sospensione, il suddetto giudice deve attenersi al diritto comunitario.

89. Il giudice del merito deve basare la propria decisione sulla pronuncia emessa dalla Corte in ordine alla validità della norma comunitaria.

II — *Sulla seconda questione pregiudiziale*

90. La seconda questione pregiudiziale mira a sottoporre al vaglio la validità del regolamento n. 1914/87, che istituisce un contributo speciale di riassorbimento nel settore dello zucchero per la campagna di commercializzazione 1986-87. Il contributo speciale di riassorbimento è un tributo imposto sulla produzione dello zucchero e principalmente inteso a ripianare il deficit di bilancio del settore causato dall'erogazione di restituzioni all'esportazione. Il contributo speciale di riassorbimento va ad aggiungersi ad un contributo alla produzione di base, pari al 2% del prezzo d'intervento per lo zucchero, a un contributo B sulla produzione di zucchero nell'ambito della quota B, pari a un massimo del 37,5% del prezzo d'intervento [24], e a un contributo di riassorbimento [25]. Il regolamento istitutivo del contributo speciale di riassorbimento è entrato in vigore il 2 luglio 1987 per la campagna 1986-87 conclusasi il 30 giugno 1987.

91. La ricorrente nella causa principale ha dedotto una serie di mezzi dai quali discende, a suo parere, che il controverso regolamento è invalido. Sostanzialmente, tali mezzi sono i seguenti:

— Erroneità della base giuridica su cui è fondato il regolamento. Tale base avrebbe dovuto essere non già l'art. 43 del Trattato CEE, bensì l'art. 201 del medesimo Trattato, stante la natura di tributo per il finanziamento del contributo istituito dal regolamento.

24 — V. art. 28, nn. 3 e 4, del regolamento base del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785 (GU L 177, pag. 4).

25 — V. art. 32 bis del regolamento n. 1785/81, aggiunto dal regolamento del Consiglio 24 marzo 1986, n. 934 (GU L 87, pag. 1).

— Incompatibilità del regolamento con il regolamento base, in quanto esso ecederebbe i limiti giuridici dell'autofinanziamento del settore dello zucchero e della certezza del diritto.

— Violazione del divieto di assegnare a carico di un settore economico rischi ad esso estranei, i quali implicherebbero oneri sproporzionati per i produttori di zucchero.

— Violazione del principio d'irretroattività, in quanto il regolamento, riferendosi a fattispecie già trascorse, lederebbe il legittimo affidamento sorto nei soggetti passivi del contributo.

— Violazione del divieto di discriminazioni, in quanto la produzione di zucchero A e quella di zucchero B sono tassate in base ad aliquote differenti. Ciò avrebbe inoltre come conseguenza che le imprese saccarifere tedesche, gravate in misura proporzionalmente maggiore dal contributo B, verrebbero tassate più aspramente.

— Violazione dei principi posti a tutela della proprietà e del libero esercizio delle attività economiche, in quanto il contributo comporterebbe, per la sua entità, una menomazione della stessa consistenza patrimoniale aziendale.

— Eccesso di potere per sviamento, costituendo il contributo speciale di riassorbimento in realtà un tributo per il finanziamento con effetti di soffocamento.

— Infine, violazione dei principi generali del diritto, in quanto le modalità di applicazione del contributo, in ispecie il suo sistema di traslazione dell'onere fiscale sui bieticoltori, sarebbe in contrasto coi principi costituzionali tedeschi in materia tributaria.

92. Il giudice di rinvio richiama due dei suddetti mezzi, vale a dire la questione della base giuridica e il problema della retroattività. Al riguardo, non sembra che esso nutra gravi dubbi in ordine alla base giuridica prescelta dal Consiglio, diversamente che per l'eventuale violazione del principio d'irretroattività. Il giudice di rinvio ravvisa nell'adozione del regolamento n. 1914/87 un vero e proprio effetto retroattivo, in ogni caso privo di un'adeguata considerazione del legittimo affidamento degli interessati, ragion per cui egli ha proposto alla Corte la questione di validità.

1. L'art. 43 o l'art. 201 del Trattato CEE come base giuridica del regolamento n. 1914/87

93. Si è argomentato, contro l'istituzione del contributo speciale di riassorbimento in base all'art. 43 del Trattato CEE, che esso non integrerebbe una misura di stabilizzazione del mercato dello zucchero, bensì un semplice tributo per il finanziamento. Un tributo inteso alla stabilizzazione del mercato potrebbe essere istituito solo per il presente o per il futuro, ma non per il passato. Inoltre, nel terzo « considerando » del controverso regolamento, vi è un richiamo alle « gravi restrizioni del bilancio comunitario ».

94. In quanto il contributo speciale di riassorbimento è stato istituito al di fuori dell'organizzazione di mercato dello zucchero, esso non rientrerebbe tra le risorse proprie di cui all'art. 2, n. 1, lett. a), della decisione del Consiglio 7 maggio 1985, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità [26], ai sensi del quale costituiscono risorse proprie solo « i contributi e altri diritti previsti nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero ». Non essendo il contributo speciale di riassorbimento né misura di stabilizzazione del mercato né risorsa propria ai sensi della decisione sulle risorse proprie, la sua adozione poteva basarsi solo sull'art. 201 del Trattato CEE. Non essendosi rispettata la procedura prescritta da quest'ultima norma, il regolamento sarebbe invalido.

95. Infine, sostiene la ricorrente nella causa principale, il contributo speciale di riassorbimento è stato imposto ai soli produttori di zucchero, mentre l'organizzazione del mercato dello zucchero sarebbe stata creata nell'interesse generale dei bieticoltori, come si evincerebbe dal terzo « considerando » del regolamento base, secondo cui occorre prevedere misure atte a stabilire il mercato dello zucchero « 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 ».

96. Per individuare la base giuridica adeguata per l'istituzione del contributo speciale di riassorbimento occorre accertare se esso integri una misura per la stabilizzazione del mercato oppure — come si è sostenuto — se sia destinato unicamente alla copertura di un deficit di bilancio. Nella prima ipotesi, gli obiettivi enunciati dagli artt. 39 e 40 del Trattato avrebbero dovuto in qualche modo presiedere all'adozione della misura.

97. Il contributo dovrebbe contenere un simile richiamo alla stabilizzazione del mercato dei prodotti saccariferi per poter essere qualificato, ai sensi dell'art. 2, lett. a), della decisione relativa alle risorse proprie, come risorsa propria della Comunità, la cui istituzione non necessita del procedimento complesso di cui all'art. 201 del Trattato CEE.

98. Contro l'applicabilità dell'art. 2, lett. a, della decisione relativa alle risorse proprie, si è in sostanza argomentato che è sufficiente ad escluderla la circostanza che tale articolo ricomprende fonti di entrata già esistenti al momento dell'adozione della decisione e che per tutti i successivi tributi trova applicazione l'art. 2, secondo comma, lett. b). L'art. 2 della decisione relativa alle risorse proprie, nella parte che ci interessa, è così formulato:

« Le entrate provenienti:

a) (...) dagli altri diritti *fissati* o *da fissare* dalle istituzioni delle Comunità sugli scambi con i paesi non membri nel quadro della politica agricola comune, nonché dai contributi e altri diritti *previsti* nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero [27];

26 — Decisione relativa alle risorse proprie (GU L 128, pag. 15).

27 — Il corsivo è mio.

b) (...)

costituiscono risorse proprie iscritte nel bilancio delle Comunità.

Costituiscono inoltre risorse proprie iscritte nel bilancio delle Comunità le entrate provenienti da altri tributi che siano istituiti, nell'ambito di una politica comune, conformemente al Trattato che istituisce la Comunità economica europea (...), sempre che la procedura dell'art. 201 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (...) sia stata ultimata ».

99. L'interpretazione letterale non offre alcun risultato univoco. Mentre per i tributi sugli scambi nel quadro della politica agricola comune si sono espressamente utilizzati il tempo al passato e quello al futuro, il verbo utilizzato per i contributi e i diritti nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero è solo al passato. Il testo lascia spazio ad un'interpretazione ulteriore.

100. La ratio della disposizione depone a favore del non esclusivo riferimento ai tributi preesistenti, poiché altrimenti sussisterebbe il pericolo che tributi aventi in realtà la stessa natura vengano automaticamente annoverati tra le risorse proprie in base alla data della loro istituzione, mentre per altri si dovrebbe far ricorso al procedimento complesso ex art. 201 del Trattato CEE, con relativa conformazione agli ordinamenti giuridici nazionali. In caso di semplici modifiche nelle modalità di applicazione di un tributo potrebbe poi sorgere il problema se si tratti ancora di un tributo già fissato o di un tributo da considerare nuovo, dato il mutamento della sua natura giuridica.

101. Quanto si è sopra esposto trova riscontro nella giurisprudenza della Corte [28], la quale, pronunciandosi sul tema dell'art. 2, n. 1, lett. a), della decisione 21 aprile 1970 relativa alle risorse proprie delle Comunità, di contenuto identico a quello dell'art. 2, lett. a), della decisione relativa alle risorse proprie [29], ha affermato quanto segue: « Tenuto conto degli sviluppi che dovevano fatalmente subire la produzione ed il mercato dello zucchero nella Comunità, e, conseguentemente, della necessità di adeguare i contributi, i prelievi, le restituzioni, i provvedimenti a sostegno dei prezzi, a questo andamento delle esigenze del mercato comunitario nel settore dello zucchero, la decisione 21 aprile 1970 non poteva tendere a limitare la propria applicazione ai soli prelievi stabiliti all'atto della sua adozione, vale a dire ai prelievi a quell'epoca fissati dal regolamento (...) relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero » [30].

102. Il procedimento di normazione ex art. 201 del Trattato CEE, che impone la consultazione del Parlamento, la deliberazione all'unanimità e l'adozione da parte degli Stati membri in conformità delle loro norme costituzionali, e che viene richiamato dall'art. 2, lett. b), secondo comma, della deci-

28 — Sentenze 30 settembre 1982, Amylum/Consiglio, punto 33 della motivazione (causa 108/81, Racc. pag. 3107), e Roquette/Consiglio, punto 39 della motivazione (causa 110/81, Racc. pag. 3159).

29 — Decisione del Consiglio 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità (GU L 94, pag. 19): « Contributi e altri diritti previsti nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero ».

30 — Causa 108/81, loc. cit., punto 33 della motivazione.

sione relativa alle risorse proprie, è giustificato dal fatto che la potestà impositiva deve anzitutto essere trasferita alla Comunità. Il potere di esazione tributaria nell'ambito dell'organizzazione del mercato nel settore dello zucchero è già stato devoluto, senza possibilità di equivoci, alla Comunità, in forza dell'art. 2, lett. a), della decisione relativa alle risorse proprie. Sarebbe pertanto superfluo, posto che il contributo controverso possa farsi rientrare nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato nel settore dello zucchero, far ricorso all'art. 2, lett. b), secondo comma, della decisione relativa alle risorse proprie, e quindi all'art. 201 del Trattato CEE, per l'adozione di norme fiscali.

103. A proposito dell'analoga disposizione dell'art. 2, secondo comma, della decisione del Consiglio 21 aprile 1970, la Corte ha ritenuto che tale disposizione si propone unicamente di permettere, nell'ambito di una politica comune, la creazione di nuove risorse proprie, a condizione che sia rispettata la procedura di cui all'art. 201. « Tale disposizione non può però essere interpretata, contrariamente al suo tenore letterale, nel senso che porti a rendere obbligatorio il ricorso alla procedura di cui all'art. 201, per l'adozione di un provvedimento rientrante nell'ambito di una politica comune per il solo motivo che esso implica la riscossione di entrate » [31].

104. Sarebbe invece inammissibile il caso in cui il tributo venisse fatto rientrare in modo puramente formale nell'organizzazione comune del mercato dello zucchero, pur perseguendo in realtà finalità completamente diverse, per eludere il procedimento prescritto dall'art. 201 del Trattato CEE.

31 — Sentenza 11 luglio 1989, Schräder, punto 11 della motivazione (causa 265/87, Racc. pag. 2237).

105. Nessuna conseguenza vi sarebbe qualora il tributo, oltre alla funzione di stabilizzazione del mercato agricolo, presentasse anche un aspetto finanziario, nel concorrere, ad esempio, a limitare gli oneri dell'organizzazione di mercato nel settore agricolo. L'art. 201, invero, non riguarda — come ha precisato la Corte — i tributi agricoli da applicare in un settore agricolo determinato e destinati unicamente al finanziamento delle spese in tale settore [32].

106. Ove dovesse ritenersi che il contributo speciale di riassorbimento sia un tributo nel quadro dell'organizzazione comune di mercato nel settore dello zucchero, come tale rientrante nelle previsioni dell'art. 2, lett. a), della decisione relativa alle risorse proprie, da ciò non potrebbe affatto desumersi l'incompetenza del Consiglio all'adozione del provvedimento, trattandosi per definitionem di « risorsa propria ». La Corte ha più volte avuto modo di dichiarare, per quanto concerne la decisione relativa alle risorse proprie o le discipline normative anteriori, che « essa ha lo scopo di definire le risorse proprie iscritte al bilancio della Comunità e non le istituzioni comunitarie competenti ad istituire diritti, tributi, prelievi, contributi e altre fonti di entrata » [33]. La competenza del Consiglio ad istituire un tributo trova il suo fondamento nelle norme del Trattato relative alla politica agricola comune [34].

107. Nel valutare la legittimità del ricorso all'art. 43 del Trattato CEE quale base giu-

32 — Causa 265/87, loc. cit., punto 10 della motivazione; v. anche sentenza 9 luglio 1985, Bozetti/Ivernizzi SpA, punti 19 e 20 della motivazione (causa 179/84, Racc. pag. 2301).

33 — Cause 110/81, loc. cit., punto 38 della motivazione, e 108/81, loc. cit., punto 32 della motivazione.

34 — Cause 108/81 e 110/81, loc. cit.

ridica per il regolamento n. 1914/87, occorre premettere che l'articolo in questione dev'essere interpretato alla luce degli artt. 39 e 40 del Trattato CEE [35]. Il che significa che, per l'attuazione degli scopi di cui all'art. 39, ai sensi dell'art. 40 sarà istituita un'organizzazione comune dei mercati agricoli « che può comportare tutti i provvedimenti necessari per conseguire i detti scopi » [36]. Secondo la giurisprudenza della Corte, nel valutare la legittimità di un provvedimento adottato su tale base deve riconoscersi al Consiglio la responsabilità politica ed un potere discrezionale ad essa corrispondente [37]. Mirando a frenare la produzione di fronte alle eccedenze accertate, la riscossione del tributo concorre a promuovere il conseguimento dello scopo della stabilizzazione dei mercati [38]. Con il regolamento base [39] in vigore all'epoca dell'istituzione del contributo speciale di riassorbimento si è introdotto il principio dell'autofinanziamento del settore dello zucchero. L'intento di « dotare la Comunità degli strumenti necessari per *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 Comuntià e il suo consumo » [40] viene enunciato nella motivazione del regolamento base. Le concrete modalità di attuazione normativa delle misure intese a perseguire tale finalità sono precisate nell'art. 28 del regolamento ed hanno finora formato oggetto di varie modifiche, in quanto le norme in vigore risultavano di volta in volta sufficienti a compensare solo parte degli oneri.

35 — Sentenza 21 febbraio 1979, Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, punto 4 della motivazione (causa 138/78, Racc. pag. 713).

36 — Causa 138/78, loc. cit.

37 — Causa 138/78, punto 7 della motivazione.

38 — Causa 138/78, loc. cit.

39 — Regolamento del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785 (GU L 177, pag. 4).

40 — Undicesimo « considerando » del regolamento base, il corsivo è mio.

108. Le misure intese a compensare le conseguenze delle eccedenze produttive, in un primo tempo concepite come provvisorie [41], possono rappresentarsi come una progressione nel corso della quale sono stati creati gli strumenti giuridici per affrontare la situazione del mercato o per intervenire per guidarlo. Trattasi, al riguardo, del regime di quote di produzione, da un lato, e della riscossione di contributi alla produzione per il finanziamento delle restituzioni all'esportazione, dall'altro. Allorché si è rilevato che sia il contributo alla produzione di base sia il contributo B erano del tutto inidonei a ripianare le perdite verificatesi, si è stabilita la riscossione di un contributo ripartito sulle campagne dal 1986-87 al 1990-91 per le spese effettive sostenute per le esportazioni delle campagne dal 1981-82 al 1985-86. All'uopo, sono state inserite nel regolamento base disposizioni relative a un contributo di riassorbimento.

109. L'andamento del mercato ha rapidamente dimostrato che anche per le campagne successive al periodo dal 1981-82 al 1985-86 si sarebbero prodotte gravi perdite, per compensare le quali gli strumenti normativi a disposizione non erano sufficienti. Per far fronte, nel modo più tempestivo possibile, all'evoluzione che andava delineandosi, con uno specifico regolamento [42] si è istituito, per la campagna 1986-87, il controverso contributo speciale di riassorbimento.

110. Sebbene il regolamento base non sia stato formalmente modificato dal regolamento n. 1914/87, quest'ultimo va tuttavia sostanzialmente ricompreso nell'ambito tracciato dal regolamento base. Sia per ciò che riguarda le modalità di riscossione del contributo speciale di riassorbimento sia per ciò che riguarda il suo fondamento, il rego-

41 — V. undicesimo « considerando » del regolamento base.

42 — Regolamento n. 1914/87.

lamento n. 1914/87 è indissociabile dal regolamento base. Dalla motivazione del regolamento n. 1914/87 risulta che l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero costituisce l'unica base di riferimento. Quanto alle perdite incombenti, si fa richiamo alle previsioni dell'art. 28 del regolamento base, così come le disposizioni di questo articolo servono pure da base per il calcolo del contributo speciale di riassorbimento. Persino per l'adozione delle disposizioni di attuazione si fa richiamo al meccanismo del regolamento base [43].

111. Infine, va ancora segnalata la circostanza che l'istituzione del contributo speciale di riassorbimento viene considerata come un'alternativa ad una forse altrimenti inevitabile modifica del regime di quote di produzione in vigore [44] ed è pertanto indissociabile dalle preesistenti regole dell'organizzazione comune del mercato. L'argomento secondo cui il regolamento n. 1914/87 sarebbe estraneo all'organizzazione comune del mercato nel settore dello zucchero e non potrebbe quindi considerarsi misura di stabilizzazione si riduce, dopo tutto, ad un assunto del tutto formale. Vero è che il contributo speciale di riassorbimento deve intendersi, alla luce delle sue finalità, come strumento integrativo rispetto alle preesistenti regole dell'organizzazione di mercato. La base giuridica dell'art. 43 del Trattato CEE prescelta per il regolamento in questione non solleva quindi obiezioni.

112. Per concludere l'esame della legittimità della base giuridica, occorre ancora confutare l'argomento secondo cui le imprese saccarifere sarebbero state illecitamente considerate unici soggetti passivi del tributo, in contrasto con gli obiettivi dell'organizzazione del mercato dello zucchero, istituita espressamente nell'interesse esclusivo dei produttori di barbabietole.

113. Può tralasciarsi il punto se le imprese saccarifere siano da considerare, alla stregua degli artt. 39 e 40 del Trattato CEE, come produttori ovvero come consumatori. È comunque certo che essi si giovano dei prezzi garantiti dall'organizzazione comune del mercato dello zucchero almeno quanto i bieticoltori. Ciò si rileva dalla formula stessa della motivazione del regolamento, laddove si legge che:

« È necessario cha la presente regolamentazione (garanzie di prezzo) fornisca garanzie eque sia ai fabbricanti che ai produttori del prodotto base » [45].

114. Il complessivo meccanismo di regolazione dei prezzi non si applica ai soli prodotti di base, ma altresì allo *zucchero*. Il regolamento base, sotto il titolo I, prescrive che venga fissato ogni anno un prezzo indicativo per lo *zucchero* bianco. Del pari, viene fissato un prezzo d'intervento sia per lo *zucchero* greggio sia per lo *zucchero* bianco (artt. 2 e 3 del regolamento base). Le discipline dei prezzi per gli scambi con i paesi terzi si applicano quindi anche allo *zucchero* (titolo II del regolamento base). A determinate condizioni, pertanto, i *produttori di zucchero* possono fruire di restituzioni all'esportazione in caso di esportazioni effettuate al di fuori della Comunità. Inoltre, il regime comunitario delle quote, elemento

43 — Art. 1, n. 4, del regolamento n. 1914/87, che fa richiamo all'art. 41 del regolamento base.

44 — Quarto « considerando » del regolamento n. 1914/87.

45 — Quarto « considerando » del regolamento base.

delle garanzie di prezzo, si applica alla produzione di *zucchero* (art. 19).

115. I contratti di consegna tra i produttori di zucchero e i bieticoltori vengono stipulati in base alla ripartizione delle quote [46]. D'altra parte, sin dall'istituzione dei contributi sulla produzione di zucchero i produttori di zucchero ne sono i principali soggetti passivi, con possibilità di trasferire parzialmente il tributo sui bieticoltori [47]. Il sistema di riscossione del contributo speciale di riassorbimento è imperniato sul previgente sistema. Infine, il contributo speciale di riassorbimento costituisce, per le modalità di riscossione e per gli effetti, un parametro per il calcolo dei contributi alla produzione. La ripartizione degli oneri finanziari corrisponde, in definitiva, a quella dei contributi alla produzione di cui al regolamento base. Ne consegue che il regolamento n. 1914/87 non è invalido e non ha istituito un contributo contrastante col sistema, il che sarebbe stato giuridicamente possibile solo sulla base di un diverso fondamento giuridico.

2. Limiti giuridici dei principi di autofinanziamento, certezza del diritto ed irretroattività

116. Ai fini di una decisione sul punto se il regolamento n. 1914/87 sia invalido, in quanto la sua retroattività non sia ammessa, deve anzitutto esaminarsi se, ed in quale misura, possa attribuirsi ad esso efficacia retroattiva. Poiché il regolamento n. 1914/87 è entrato in vigore nel giorno della sua pubblicazione, avvenuta il 2 luglio 1987, istituendo un contributo speciale di riassorbimento per la campagna 1986-87, iniziatasi il 1° luglio 1986 e conclusasi il 30 giugno 1987 [48], esso ha riferito i propri effetti ad un periodo trascorso. Elemento di fatto decisivo ai fini del calcolo del contributo speciale di riassorbimento era la produzione di zucchero nel corso della campagna appena conclusasi. Infatti, il contributo speciale di riassorbimento doveva costituire, sul piano puramente contabile, l'applicazione al contributo alla produzione dovuto dall'impresa interessata di un coefficiente ancora da determinare [49]. I soggetti passivi del tributo non erano perciò in grado di modificare in alcun modo le proprie decisioni aziendali, per poter ancora tener conto dell'onere tributario.

117. Analogo rilievo valga per i venditori di barbabietole, sui quali i produttori di zucchero dovevano poter trasferire, secondo quanto previsto dall'art. 1, n. 3, del regolamento n. 1914/87, fino al 60% dell'importo del contributo speciale di riassorbimento. Poiché questo regolamento incide, in tal modo, su una fattispecie già conclusasi, imponendo ex post oneri tributari, può ritenersi esistente un vero e proprio effetto retroattivo.

118. Orbene, quanto al problema dell'eventuale retroattività di effetti giuridici, anche di tali effetti può ravvisarsi l'esistenza. A dire il vero, la data dell'adozione del regolamento non è riferita ad un momento anteriore alla sua entrata in vigore. Come si è già rilevato, la fattispecie disciplinata risale tuttavia a un'epoca interamente anteriore al giorno dell'entrata in vigore. L'effetto giuri-

46 — Art. 5 del regolamento base; v. anche regolamento 20 febbraio 1968, n. 206, che stabilisce disposizioni quadro per i contratti e gli accordi interprofessionali concernenti l'acquisto di barbabietole (GU L 47, pag. 1).

47 — Artt. 28 e 5 del regolamento base.

48 — V. art. 2, n. 1, del regolamento base.

49 — V. art. 1, nn. 2 e 4, del regolamento n. 1914/87 nonché regolamento (CEE) della Commissione 13 ottobre 1987, n. 3061 (GU L 290, pag. 10).

dico del regolamento, vale a dire il costituirsi del fondamento dell'onere tributario, si era già prodotto a quella data. È irrilevante, al riguardo, che il definitivo accertamento del quantum del tributo gravante sulle singole imprese non fosse ancora intervenuto. Esso era una semplice formalità amministrativa, per l'esecuzione della quale tutti gli elementi costitutivi della fattispecie già ricorrevano.

119. Lo stesso dicasi per la data di scadenza. Il regolamento prescrive come data ultima per il pagamento del contributo speciale di riassorbimento il 15 dicembre 1987. L'obbligo tributario in sé, tuttavia, resta a prescindere dal termine di scadenza. Di conseguenza, il regolamento n. 1914/87 può considerarsi valido solo se lo scopo da esso perseguito rendeva necessaria la sua adozione e teneva debitamente in conto il legittimo affidamento degli interessati.

a) Scopo del regolamento n. 1914/87

120. Scopo del regolamento n. 1914/87 è il rafforzamento del principio, che per l'organizzazione comune del mercato dello zucchero risaliva già agli inizi degli anni ottanta, dell'autofinanziamento del settore dello zucchero. Per l'attuazione di tale scopo si era già provveduto, in un primo tempo, con l'istituzione dei contributi alla produzione e, in seguito, con la percezione del contributo di solidarietà.

121. Il legislatore comunitario dispone, in linea di principio, di un ampio potere discrezionale in ordine alla concreta disciplina dell'organizzazione del mercato agricolo ed alla scelta degli obiettivi perseguiti in tale ambito, nei limiti in cui tale discrezionalità non sconfini in un abuso di potere. La circostanza che il mercato degli edulcoranti sia finora l'unico settore agricolo comunitario per il quale viene espressamente sancito il principio « dell'autofinanziamento integrale degli oneri attraverso la produzione »[50] è incontestabile.

122. Le modalità giuridiche di attuazione di uno scopo vengono, di massima, anch'esse ricondotte al potere discrezionale del legislatore. Questi tuttavia deve, per motivi di certezza del diritto, attenersi ai limiti autoimposti senza potersene arbitrariamente discostare. Il legittimo affidamento dei destinatari della norma sull'esistenza di quest'ultima dev'essere preso in considerazione, tanto più che detti destinatari orientano le proprie decisioni in base alla situazione giuridica esistente e devono potersi adeguare alle modifiche normative.

b) Sulla configurabilità di un legittimo affidamento dei produttori di zucchero sull'esistenza di un limite al loro obbligo di compensare le perdite

123. Il punto va esaminato alla luce dei testi dei regolamenti esistenti.

124. Il regolamento n. 1785/81[51] sancisce il principio del finanziamento integrale degli oneri da parte degli stessi produttori, puntualizzando tuttavia che tale disciplina è da considerare limitata nel tempo e provvisoria. L'art. 28 nondimeno fissa, per i contributi necessari per il riassorbimento degli oneri, importi massimi che non possono essere ecceduti[52].

50 — V. i « considerando » del regolamento base n. 1785/81.

51 — Undicesimo « considerando ».

52 — V. art. 28, nn. 3 e 5, del regolamento n. 1785/81.

125. Le norme in parola non contengono previsioni circa l'eventualità che il finanziamento integrale degli oneri da parte dei produttori non venga conseguito mediante i suddetti importi massimi. A mio giudizio, tale circostanza non è sufficiente a fondare un affidamento nel non superamento di tali limiti.

126. Col regolamento n. 1738/85 [53] si è completato il quadro tracciato dal regolamento n. 1785/81, aumentandosi l'aliquota massima del contributo per lo zucchero B dal 30% al 37%. Parallelamente, tale regolamento contiene pure un richiamo alla necessità che le perdite risultanti dagli impegni all'esportazione delle eccedenze di zucchero comunitario debbano essere coperte nei limiti di *determinati importi massimi* [54].

127. In questo regolamento il principio di una limitazione trova chiara espressione.

128. Il regolamento (CEE) n. 934/86 [55] ribadisce « il principio della responsabilità finanziaria dei produttori per l'insieme delle perdite » e, oltre a modificare la disciplina del finanziamento, istituisce un contributo di riassorbimento per tale settore. Questo regolamento contiene, inoltre, una disposizione in forza della quale al termine della campagna di commercializzazione 1987-88 il totale dei contributi alla produzione di base e dei contributi B riscossi vengono cumulativamente accertati per entrambe le campagne 1986-87 e 1987-88.

129. Detto regolamento non modifica i limiti massimi dei contributi esistenti, tuttavia istituisce un nuovo contributo di riassorbimento « destinato a riassorbire il deficit di 400 milioni di ECU accertato al termine dell'applicazione del regime delle quote durante il periodo dal 1981-82 al 1985-86 » [56].

130. Il regolamento contiene certo un richiamo a determinati limiti, tuttavia eleva quelli fino ad allora vigenti mediante un contributo di riassorbimento e sottolinea il principio della « responsabilità finanziaria dei produttori per l'insieme delle perdite » [57]. In tal modo ciascun produttore poteva avere conoscenza dell'intenzione del Consiglio di porre le perdite a carico dei produttori.

131. Al momento dell'adozione del controverso regolamento n. 1914/87, questa era tuttavia la situazione. Un atto normativo intrinsecamente contraddittorio non può fondare un legittimo affidamento meritevole di tutela. Ciò è particolarmente vero allorché gli oneri derivanti da attività economiche private debbano essere assunti dai pubblici poteri. In difetto di un'accettazione chiara, non equivoca e giuridicamente impegnativa da parte di chi dovrebbe presumibilmente accollarsi tali oneri, non può riscontrarsi alcun affidamento tutelato.

132. Un ragionevole affidamento sul fatto che il Consiglio si fosse attenuto a determinati limiti e si fosse discostato dal principio della responsabilità integrale dei produttori per l'insieme delle perdite non poteva quindi giustificarsi. Il Consiglio non era cioè vincolato dal principio dell'affidamento a non far

53 — GU L 167, pag. 2.
54 — Primo « considerando », il corsivo è mio.
55 — GU L 87, pag. 1.
56 — V. art. 32 bis.
57 — Secondo « considerando ».

gravare sui produttori gli oneri derivanti dal principio della responsabilità finanziaria dei produttori per il totale delle perdite.

133. Si è del pari tentato di desumere dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 1107/88 [58] (istitutivo di un contributo complementare) la preesistenza di un affidamento legittimo o di un'autolimitazione da parte del Consiglio. Al riguardo, va anzitutto osservato che l'interpretazione di norme anteriori alla luce di norme successive va incontro a critiche di metodo. Inoltre, il rilievo che in passato non vi fosse garanzia che si potesse raggiungere l'obiettivo dell'autofinanziamento e che pertanto occorreva procedere ad un rafforzamento del sistema dell'autofinanziamento non mi sembra idoneo a revocare in discussione il regolamento n. 1914/87.

134. È, invero, evidente e incontestata la circostanza che gli originari sistemi di autofinanziamento del settore erano insufficienti e per questo provocavano perdite, le quali andavano riassorbite. Il contributo complementare è ormai finalizzato ad impedire il costituirsi di simili deficit nonché a garantire « che ormai tutte le perdite dovute allo smaltimento delle eccedenze della produzione comunitaria siano coperte per ogni campagna di commercializzazione dai contributi finanziari dei produttori » [59]. Da ciò non potrebbe desumersi l'impossibilità di far gravare anche le perdite del passato su coloro che vi hanno dato causa.

135. Del resto, occorre tener presente che la Comunità si trovava, allora, di fronte all'alternativa tra l'introduzione del contributo speciale di riassorbimento e la riduzione delle quote di produzione. Quest'ultima soluzione avrebbe danneggiato i produttori di zucchero più gravemente che non un contributo finanziario.

136. Inoltre, tale soluzione sarebbe stata impraticabile per la campagna 1986-87, posto che il totale delle perdite è divenuto noto solo dopo l'esaurimento delle quote. Il contributo speciale di riassorbimento interessava, peraltro, unicamente gli operatori che avevano provocato il deficit da riassorbire. Talché era ragionevole — e con ciò concordo con i difensori del regolamento impugnato — la scelta di introdurre il contributo speciale di riassorbimento anziché ridurre le quote.

137. Ove non si condivida la tesi secondo cui, alla luce delle norme esistenti, non era o comunque non era più tutelabile l'assegnamento fatto dai produttori di zucchero sull'accollo comunitario delle perdite da loro causate, occorrerà prestare attenzione al rilievo formulato dal Regno Unito, dal Consiglio e dalla Commissione, secondo cui la Commissione ha pubblicato il 9 settembre 1986 un bilancio dal quale risultava con chiarezza la probabilità di un deficit per la campagna 1986-87. A febbraio la Commissione ha presentato la proposta per l'introduzione del contributo speciale di riassorbimento. Il 7 marzo la proposta è stata illustrata dal rappresentante della Commissione al comitato consultivo per lo zucchero e, infine, il 3 aprile 1987 è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale. Tutti questi elementi sono stati portati a conoscenza dei produttori di zucchero per mezzo della stampa specializzata, così che essi non avrebbero dovuto sorprendersi dell'introduzione del contributo speciale di riassorbimento. Anche tali rilievi inducono a concludere che il Consiglio, nell'adottare il regolamento n. 1914/87, ha agito legittimamente e non ha violato il principio di tutela del legittimo affidamento.

58 — Regolamento del Consiglio n. 1107/88 (GU L 110, pag. 20).

59 — Regolamento del Consiglio n. 1107/88, loc. cit., quinto « considerando ».

138. L'esame sinora svolto non ha posto in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento.

3. Divieto di assegnare a carico di un settore economico rischi ad esso estranei nonché oneri sproporzionati

a) Assegnazione a carico di un settore economico di rischi ad esso estranei

139. La parte ricorrente muove manifestamente dalla premessa, nelle obiezioni che essa formula contro la validità del regolamento n. 1914/87, che nel diritto comunitario consti un divieto di porre a carico di un settore agricolo rischi ad esso estranei. Essa intende per « rischi estranei » quei fattori di creazione o di aggravio degli oneri, la cui origine non sia conseguenza diretta dell'organizzazione comune di mercato e della situazione del mercato comune. Essa ravvisa siffatti rischi nel livello del prezzo dello zucchero sul mercato mondiale, sostanzialmente riconducibile alla produzione di zucchero extracomunitaria e alla caduta della quotazione del dollaro. Il basso livello del prezzo dello zucchero sul mercato mondiale ha avuto per effetto il pagamento di restituzioni all'esportazione di rilevante entità, dal che è derivato il deficit di bilancio che il contributo speciale di riassorbimento è inteso a ripianare.

140. Occorre chiedersi quali siano i presupposti in base ai quali la ricorrente reputa esistente un principio secondo cui fattori di formazione dei prezzi di un'organizzazione comune di mercato, come, nella specie, il prezzo sul mercato mondiale e la caduta della quotazione del dollaro, non dovrebbero costituire oneri finanziari per gli operatori economici del settore interessato. La stessa definizione di questi fattori come « rischi estranei » appare dubbia. Si tratta, certo, di circostanze esterne alla sfera d'influenza dei produttori sul mercato interno e non solo di questi, ma anche delle istituzioni comunitarie dotate di poteri autoritativi pubblici. Essi possono soltanto reagire a tali fenomeni, ma non possono indirizzarli. Nondimeno, tali fattori vanno considerati alla stregua di variabili immanenti al sistema dell'organizzazione comune di mercato. Infatti, sia il meccanismo di regolazione dei prezzi, con i suoi regimi di restituzioni e di prelievi sugli scambi all'esterno della Comunità, sia le discipline degli scambi coi paesi terzi formano parte integrante dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero [60].

141. Nonostante il loro effetto di aggravare i costi, le restituzioni all'esportazione giovano all'industria saccarifera comunitaria come elemento delle garanzie di prezzo. La situazione sul mercato interno non può essere valutata separatamente dall'evoluzione del mercato mondiale. L'organizzazione comune del mercato dello zucchero è anch'essa basata sull'interdipendenza esistente tra mercato interno e mercato mondiale.

142. Ciò premesso, occorre chiedersi in quale modo si sarebbe potuto limitare il considerevole volume delle restituzioni all'esportazione. Se, al riguardo, si muove dalla premessa che le garanzie di prezzo vadano mantenute, l'unica misura adeguata che potrebbe ipotizzarsi è la riduzione dei quantitativi garantiti, vale a dire delle quote A e B. Il che dimostra, nuovamente, la dipendenza e le interrelazioni esistenti tra i meccanismi di stabilizzazione dei mercati inerenti alle organizzazioni comuni dei mercati e i feno-

60 — V. titoli I e II del regolamento base.

meni esterni al mercato interno. Non è pertanto lecito parlare di « rischi estranei » che non dovrebbero avere, per definitionem, alcuna incidenza sugli oneri finanziari di un operatore economico in un'organizzazione comune di mercato.

b) Il rispetto del principio di proporzionalità

143. In quanto viene sostenuto che gli oneri finanziari che discendono dal contributo speciale di riassorbimento sono eccessivi, a causa del loro ammontare e del fatto che si aggiungono a contributi già in vigore, potrebbe ravvisarsi l'esistenza di una censura relativa alla violazione del principio di proporzionalità. La questione se il contributo speciale di riassorbimento costituisca misura sproporzionata e, quindi, illegittima deve risolversi in base all'accertamento se, e in quale misura, sia legittima l'introduzione del principio dell'autofinanziamento del settore ed entro quali limiti il contributo in parola sia necessario e appropriato per raggiungere tale scopo.

144. La gestione di un settore agricolo nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato è, di principio, lasciata alla discrezionalità del legislatore comunitario. L'obiettivo di garantire l'autofinanziamento di un settore del mercato è insindacabile. Né rileva la circostanza che tale obiettivo non sia stato espressamente previsto per l'intera politica agricola comune. Sul piano giuridico, una finalità del genere sarebbe comunque ammissibile senza riserve. La concezione dell'organizzazione comune dei mercati agricoli presente nel Trattato non implica che tale organizzazione sia permanentemente una « impresa sovvenzionata » come essa de facto si presenta. La circostanza che il principio dell'autofinanziamento sia stato introdotto per un settore e non per altri, di per sé, non solleva problemi, posto che gli operatori dei vari settori non versano in situazioni tra loro comparabili. L'attuazione del principio dell'autofinanziamento, del resto a condizioni legittime, deve pertanto ritenersi lecita.

145. Muovendosi da tale premessa, è tuttavia indispensabile che gli oneri di bilancio risultanti dal sistema di garanzia dei prezzi e delle vendite ricadano in qualche modo sugli operatori economici che, in quanto destinatari dell'organizzazione comune di mercato, si avvantaggiano della relativa disciplina. L'entità degli oneri fiscali derivanti dal sistema, fintantoché vantaggi e oneri restino tra loro economicamente correlati, non è perciò censurabile. Tutt'al più un dubbio potrebbe avanzarsi, per motivi di equità e alla luce del divieto di discriminazioni, in caso di una messa a carico di perdite di bilancio non cagionate dalla produzione dell'impresa su cui grava l'onere.

146. Sotto tale profilo, il contributo speciale di riassorbimento non solleva problemi, venendo esso imposto a quegli operatori che hanno contribuito alla produzione generatrice di perdite. Le censure relative all'arbitraria assegnazione a carico di un settore economico di rischi ad esso estranei ed alla carenza di proporzionalità del tributo sono pertanto infondate.

4. Violazione del principio di parità di trattamento

147. In senso avversativo della validità del regolamento n. 1914/87, si obietta che esso trasgredirebbe il divieto di discriminazioni

sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato CEE, e ciò, da un lato, in quanto le produzioni di zucchero A e di zucchero B vengono tassate con diversa intensità e, dall'altro, in quanto l'industria saccarifera tedesca, detenendo quote B comparativamente più elevate, verrebbe tassata più aspramente rispetto all'industria saccarifera di altri Stati membri. Una tassazione differenziata degli zuccheri A e B, che prescinde dal fatto che si tratti di fattispecie analoghe il cui trattamento dissimile non è sorretto da ragioni obiettive, sarebbe illegittima, soprattutto in quanto il contributo speciale di riassorbimento non costituirebbe un contributo per la stabilizzazione del mercato, bensì un tributo per il finanziamento, per il quale dovrebbe essere a maggior ragione salvaguardato il principio della parità di trattamento dei contribuenti. Un'uniforme imposizione dell'intera produzione saccarifera si era già perseguita con la riscossione di un contributo per il riassorbimento, denominato « contributo di solidarietà », prevista dal regolamento n. 934/86, e avrebbe dovuto a fortiori essere prevista per il contributo speciale di riassorbimento.

148. Prima di esaminare se quest'ultimo contributo integri gli estremi di un trattamento discriminatorio, è opportuno osservare che, secondo l'opinione qui seguita, il contributo speciale di riassorbimento ha natura di misura di stabilizzazione del mercato, da valutarsi nel contesto dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero, e non di semplice tributo per il finanziamento.

a) Tassazione più elevata della produzione di zucchero B

149. Il calcolo del contributo speciale di riassorbimento si effettua a partire dalla tassazione, di diversa intensità, degli zuccheri A e B con i contributi alla produzione, conformemente all'art. 28 del regolamento base. Risultando l'ammontare del contributo speciale di riassorbimento dalla mera applicazione di un coefficiente al contributo alla produzione riscosso, la produzione di zucchero A e quella di zucchero B vengono, col contributo speciale di riassorbimento, tassate in base allo stesso rapporto esistente per i contributi alla produzione ai sensi dell'art. 28 del regolamento base.

150. In quanto la tassazione differenziata degli zuccheri A e B non è costitutiva di una discriminazione vietata, è lecito concludere, quindi, che nemmeno dal contributo speciale di riassorbimento conseguono effetti discriminatori. Nell'esaminare il punto se la produzione di zucchero A e quella di zucchero B integrino fattispecie comparabili, si deve certo prendere atto dell'identicità dei prodotti, entrambi zuccheri. Tale riconoscimento deve tuttavia farsi anche per lo zucchero C, onde non rileva soltanto il prodotto, ma pure la sua funzione nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato. Al riguardo si deve rilevare che la distinzione tra zucchero A e zucchero B ha un fondamento storico. Già nella prima organizzazione comune di mercato, creata dal regolamento (CEE) n. 1009/67 [61], si distingueva tra « quote di base » e « quote massime » per ciascuna impresa e per ciascuna campagna. Nella motivazione di tale regolamento si legge che:

« Tale scopo (di limitare la produzione) può essere conseguito, da un lato, attribuendo a ciascuno zuccherificio o a ciascuna impresa (...) una quota di base per la quale la garanzia di prezzo e di smercio è fornita dalla Comunità e, dall'altro, limitando o esclu-

61 — Regolamento del Consiglio 18 dicembre 1967, n. 1009, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 308, pag. 1).

dendo tale garanzia per i quantitativi fabbricati oltre la quota di base, a seconda che superino o meno un dato massimale »[62].

Tale finalità trova riscontro negli artt. 22 e seguenti del regolamento. Il regime, la cui applicazione in un primo momento era stata limitata al luglio 1975, è stato prorogato, fatte salve alcune modifiche, dai regolamenti (CEE) nn. 3330/74 [63] e 1592/80[64].

151. Mentre era vigente il regolamento n. 3330/74, la Corte si è pronunciata in merito al sistema di quote dell'organizzazione di mercato dello zucchero, sistema che essa ha così descritto:

« — in forza dell'art. 24 è attribuita a ciascuna impresa una quota base, detta quota A, e lo zucchero prodotto nell'ambito di questa quota può essere venduto direttamente sul mercato comunitario fruendo del prezzo d'intervento;

— a norma dell'art. 25, può essere inoltre attribuita a ciascuna impresa, a sua richiesta, un'altra quota, detta quota B, pari alla quota A moltiplicata per un certo coefficiente; lo zucchero prodotto entro questa quota può essere del pari venduto alle stesse condizioni sul mercato comunitario, ma contro pagamento di un contributo alla produzione (art. 27);

— lo zucchero prodotto oltre le quote A e B, detto zucchero C, non può essere smerciato sul mercato interno e va esportato tale e quale sul mercato mondiale prima del 1° gennaio successivo alla fine della stagione saccarifera nel corso della quale è stato prodotto (art. 26) »[65].

152. A far data dal 1° giugno 1981, tale disciplina è stata sostituita col regolamento n. 1785/81, qui indicato come regolamento base. Con quest'ultimo si sono introdotti nel regolamento base, anche sul piano terminologico, i concetti di « zucchero A, B e C » nonché di « quota A » e « quota B ». In tale regolamento si è di massima mantenuto il regime in base al quale sia lo zucchero A sia lo zucchero B possono essere smerciati sul mercato comune fruendo di garanzie di prezzo, pur prevedendosi ab initio l'eventualità della riscossione di un contributo alla produzione nettamente più elevato per lo zucchero B. L'esito a cui conducono i contributi alla produzione è la riduzione dei prezzi garantiti[66]. Di contro alla pura e semplice riduzione del prezzo d'intervento, il sistema dei contributi alla produzione offre il vantaggio di perseguire interessi comunitari quali, ad esempio, il principio della specializzazione regionale.

153. Circa la quantità di zucchero prodotto nell'ambito delle quote, va rilevato che lo zucchero prodotto nell'ambito della quota A equivale, in cifre approssimative, al consumo comunitario di zucchero. Sebbene lo smercio dello zucchero B non sia vincolato al perseguimento di nessuno scopo, la Corte di

62 — Decimo « considerando » del regolamento n. 1009/67.

63 — Regolamento del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3330, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 359, pag. 1).

64 — Regolamento del Consiglio 24 giugno 1980, n. 1592, relativo all'applicazione dei regimi di quote di produzione nei settori dello zucchero e dell'isoglucosio per il periodo 1° luglio 1980 — 30 giugno 1981 (GU L 160, pag. 12).

65 — V. sentenza 25 ottobre 1978, Royal Scholten-Honig e Tunnel Refineries/Intervention Board for Agricultural Product, punto 39 della motivazione (cause riunite 103/77 e 145/77, Racc. pag. 2037).

66 — Sul sistema delle quote e dei contributi per la produzione di zucchero, v. anche sentenza 22 gennaio 1986, Eridania zuccherifici nazionali e a./Cassa conguaglio zucchero, e i ministeri delle Finanze e del Tesoro (causa 250/84, Racc. pag. 117).

giustizia ha affermato — dopo aver rilevato che il mercato dello zucchero è caratterizzato da eccedenze produttive e data la funzione delle quote di produzione — « che tutte le imprese che superino la propria quota A producono per definizione eccedenze destinate all'esportazione »[67]. Tale posizione chiarisce la tassazione notevolmente più elevata della produzione di zucchero B e le conseguenti restrizioni apportate dalle norme speciali che ne disciplinano lo smercio in forza dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero.

154. I suddetti rilievi autorizzano a concludere nel senso che gli zuccheri A e B non costituiscono, nell'ambito dell'organizzazione di mercato, un identico prodotto, di guisa che va esclusa la premessa, necessaria ai fini della problematica della parità di trattamento, dell'esistenza di fattispecie comparabili. Posto che si voglia, cionondimeno, ammettere la loro comparabilità, i motivi segnalati costituiscono una sufficiente e obiettiva giustificazione del differente livello di tassazione nell'ambito dell'organizzazione comune. Come ho già avuto occasione di rilevare, tale motivazione, in quanto giustifichi un più elevato contributo alla produzione di zucchero B, vale allo stesso modo per il contributo speciale di riassorbimento.

b) Sviamento di potere

155. Sembra opportuno, a tal punto, esaminare la censura secondo la quale il contributo speciale di riassorbimento integrerebbe gli estremi di un uso esorbitante del potere discrezionale. Vero obiettivo del regolamento non sarebbe il finanziamento delle perdite connesse alla campagna 1986-87, sebbene l'intento di indurre a rinunciare a qualsiasi produzione nell'ambito delle quote B. Per tale motivo si è colpita la produzione di zucchero B con un contributo avente un effetto di soffocamento.

156. Deve rilevarsi, anzitutto, che sia la motivazione che la ratio del regolamento n. 1914/87 indicano espressamente che il contributo speciale di riassorbimento è destinato a coprire le perdite di bilancio della campagna 1986-87. Può dunque porsi l'unico problema se, oltre a tale obiettivo, ne siano stati perseguiti altri e, ricorrendo tale ipotesi, entro quali limiti ciò sia lecito.

157. È pacifico che il contributo alla produzione si risolve, di fatto, in una riduzione dei prezzi garantiti[68]. Tassandosi maggiormente lo zucchero B, si viene a colpire maggiormente, da un punto di vista strettamente teorico, l'eccedenza produttiva che non può essere smaltita nella Comunità. La sovrapproduzione regolarmente effettuata nell'ambito delle quote di produzione costituisce tuttavia la causa fondamentale dell'ammontare del deficit, dovendo la Comunità erogare le restituzioni all'esportazione per la sua esportazione al di fuori della Comunità. La circostanza che, dal punto di vista economico, sia meno redditizio produrre nell'ambito della quota B di quanto possa esserlo nell'ambito della quota A, perché la produzione in eccesso che si può definire in via teorica come zucchero B viene tassata maggiormente, costituisce il portato legittimo del criterio di ripartizione delle perdite, in base al quale la produzione in eccesso dev'essere tassata più duramente rispetto a quella che può essere smaltita all'interno del mercato comune.

158. A tale argomento non osta il rilievo che, in definitiva, zucchero A e zucchero B contribuiscono in pari modo alla creazione

67 — V. causa 250/84, loc. cit., punto 32 della motivazione.

68 — V. causa 138/78, loc. cit., punto 6 della motivazione.

delle eccedenze, che entrambi fruiscono del regime d'intervento e che per entrambi sono previste, in caso di esportazione, restituzioni all'esportazione. La differenza tra zucchero A e zucchero B risiede nella loro situazione giuridica. La distinzione, già operata nella prima organizzazione del mercato dello zucchero, autorizza persino ad un trattamento effettivamente differenziato, onde l'imposizione di oneri supplementari per la produzione di zucchero B ha potuto essere introdotta senza sconfinare nell'eccesso di potere.

c) Discriminazione tra le industrie saccarifere dei vari Stati membri

159. Contro il contributo speciale di riassorbimento si è del pari argomentato che esso sarebbe discriminatorio, e perciò invalido, in quanto grava in modo differenziato sulle industrie saccarifere dei vari Stati membri. La carenza di uniformità della tassazione media deriva esclusivamente dall'ineguale ripartizione delle quote A e B tra gli Stati membri. L'industria saccarifera degli Stati membri che detengono quote B relativamente elevate deve conseguentemente sopportare maggiori oneri contributivi. Procedendo la dedotta disparità di trattamento non propriamente dal metodo di riscossione del contributo speciale di riassorbimento, sibbene da una ripartizione delle quote di produzione fondata su altri criteri, il contributo non può, già per tale motivo, considerarsi invalido.

160. La censurata discriminazione si risolve in definitiva nel contestare la ripartizione delle quote, posto che la tassazione più elevata dello zucchero B è giuridicamente lecita. Come la ricorrente stessa ha osservato, tuttavia, la ripartizione delle quote costituisce, per lo più, il risultato di negoziati politici. Nel valutare i risultati di negoziati nell'ambito dell'attività di normazione occorre presuppore a priori l'esistenza di un'ampia discrezionalità del legislatore. Inoltre, tali risultati possono venire determinati anche dalla necessità di perseguire obiettivi comunitari inderogabili o in ogni caso leciti, talché nell'assegnazione delle quote viene ad essere espressamente perseguito, accanto all'obiettivo della stabilizzazione dei mercati, quello della specializzazione regionale. Che una simile impostazione, dalla quale procede un trattamento differenziato delle industrie nazionali, non sia costitutiva di discriminazione, è stato del resto già affermato dalla Corte [69]. Ne consegue che la relativa censura va anch'essa, in definitiva, respinta.

d) Modalità di riscossione basate unicamente sul parametro del « contributo di solidarietà »

161. In questo contesto, resta infine da prendere in esame la censura secondo la quale il contributo speciale di riassorbimento, seppure dovesse essere istituito, doveva esserlo soltanto secondo le modalità di riscossione del contributo di solidarietà ai sensi del regolamento n. 934/86, vale a dire per un uguale ammontare tanto per lo zucchero A quanto per lo zucchero B. A tale argomento deve obiettarsi che i due contributi non integrano fattispecie identiche, neppure ove essi vengano considerati, alla stessa stregua, come tributi imposti nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero. Il contributo di solidarietà era finalizzato, come evincesi dalla sua stessa denominazione, a compensare su basi di solidarietà perdite accumulatesi nel corso di vari anni, mentre il contributo speciale di riassorbimento ha accentuato la rilevanza dell'elemento della responsabilità individuale, per via del suo collegamento alla produzione della campagna durante la quale si

69 — Sentenza 27 settembre 1979, Eridania zuccherifici nazionali e Società italiana per l'industria degli zuccheri/Ministero dell'Agricoltura e delle foreste e a., punti 17 e seguenti della motivazione (causa 230/78, Racc. pag. 2749), e causa 250/84, punti 11 e seguenti della motivazione.

è prodotto il deficit. Non sussisteva quindi alcun obbligo giuridico di prescegliere per il contributo speciale di riassorbimento gli stessi parametri del contributo di solidarietà.

5. Tutela della proprietà e del libero esercizio delle attività economiche

a) Lesione del diritto di proprietà

162. Contro la validità del regolamento n. 1914/87 si è invocata una lesione dei diritti costituzionalmente garantiti di proprietà ed alla libera esplicazione delle attività economiche. Secondo tale tesi, il contributo speciale di riassorbimento, in quanto va ad aggiungersi ad altri oneri finanziari, avrebbe carattere vessatorio. L'onere complessivamente imposto alla ricorrente nella causa principale costituirebbe un sensibile pregiudizio finanziario per il patrimonio dell'azienda avviata ed esercitata. Le perdite patrimoniali costituirebbero, al tempo stesso, un pregiudizio per le capacità concorrenziali dell'impresa.

163. L'ammontare dei contributi gravanti sulla quota B comporterebbe una situazione per la quale i bieticoltori, ammesso che continuino a produrre nell'ambito della loro quota B, lo farebbero per quantità minime. La contrazione delle consegne impedirebbe il pieno sfruttamento della capacità produttiva dell'impresa e precluderebbe il risanamento economico di quest'ultima.

164. Secondo una giurisprudenza costante, i diritti fondamentali formano parte integrante dei principi giuridici generali dei quali la Corte garantisce l'osservanza[70]. Appena di recente la Corte ha ribadito che essa è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, così che non potrebbero essere ammessi nella Comunità provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti dalle Costituzioni di tali Stati[71]. Si è riconosciuto[72] che sia il diritto di proprietà sia la libertà di esercizio delle attività professionali fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, come pure che tali principi non costituiscono, negli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, prerogative assolute, « ma vanno considerati alla luce della loro funzione sociale »[73].

165. I criteri volti a stabilire se ricorra un'illecita intromissione nelle posizioni giuridiche tutelate oppure una limitazione legittima dell'esercizio dei diritti di libertà sono stati così indicati dalla Corte: « la garanzia concessa ai diritti di tal sorta fa generalmente salve le limitazioni poste in vista dell'interesse pubblico. Nell'ordinamento giuridico comunitario, appare legittimo sottoporre tali diritti a taluni limiti giustificati dagli obiettivi d'interesse generale perseguiti dalla Comunità, purché non resti lesa la sostanza dei diritti stessi »[74].

166. « Aliunde » la Corte ha dichiarato:

« Ne consegue che possono essere apportate restrizioni all'applicazione del diritto di proprietà e al libero esercizio di un'attività pro-

70 — Sentenze 14 maggio 1974, Nold/Commissione (causa 4/73, Racc. pag. 491), 13 dicembre 1979, Hauer/Land Rheinland-Pfalz (causa 44/79, Racc. pag. 3727), e 11 luglio 1989, Schräder Kraftfutter/Hauptzollamt Gronau (causa 265/87, Racc. pag. 2237).

71 — Causa 265/87, loc. cit., punto 14 della motivazione.

72 — Causa 44/79, loc. cit., e causa 265/87, loc. cit.

73 — Causa 265/87, loc. cit., punto 15 della motivazione, e causa 4/73, loc. cit., punto 14 della motivazione.

74 — Causa 4/73, punto 14 della motivazione.

fessionale, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti »[75].

167. Trasponendo tali criteri al caso in esame, la questione da risolvere viene a coincidere con quella se il contributo speciale di riassorbimento trovi giustificazione in un obiettivo d'interesse generale perseguito dalla Comunità e, in particolare, se esso serva alla realizzazione degli obiettivi dichiarati dell'organizzazione comune di mercato, se sia proporzionato rispetto a tali obiettivi e se non leda la sostanza stessa dei diritti così garantiti.

168. Si è gia rilevato, in precedenza, come il contributo speciale di riassorbimento sia stato istituito nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero quale misura rivolta all'attuazione del principio dell'autofinanziamento. Si è, del pari, già constatato come la tassazione relativamente elevata dello zucchero B non sia sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, tanto più che un mezzo meno gravoso per conseguire quest'ultimo può praticamente escludersi.

169. La limitazione della produzione non è certo una finalità dichiarata del contributo controverso, nondimeno essa costituirebbe una misura di stabilizzazione del mercato nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato. Posto che il contributo speciale di riassorbimento effettivamente provochi, quale effetto concomitante, una contrazione della produzione di zucchero B, tale circostanza non comporterebbe ancora una mancanza di proporzionalità della misura. Le misure di stabilizzazione del mercato — tra cui rientra, nel più ampio senso, il contributo speciale di riassorbimento — devono essere valutate alla stregua del complessivo contesto normativo.

170. In un primo momento, si è intenzionalmente escluso che si potesse porre rimedio alla produzione in eccesso mediante restrizioni della produzione, ossia riducendo le quote. In ogni caso, per scongiurare provvisoriamente il sorgere della necessità di una misura così restrittiva, si è optato per il contributo speciale di riassorbimento. Quest'ultimo, pur conducendo, a causa del suo ammontare, a disincentivare la produzione di zucchero B e quindi, indirettamente, a limitare la produzione, nondimeno non implica una lesione della sostanza stessa del diritto di proprietà. Persino una riduzione delle quote di produzione, imposta da ragioni di politica del mercato, sarebbe ammissibile, in quanto un'impresa non può « invocare un diritto quesito alla conservazione di un vantaggio derivantele da un'organizzazione di mercato esistente in un momento determinato »[76].

b) Lesione del diritto al libero esercizio delle attività economiche

171. Le considerazioni sopra svolte, infine, possono altresì opporsi all'asserita lesione, in contrasto con la garanzia dei diritti fondamentali, della libertà di esplicazione delle attività economiche da parte delle imprese. Le attività economiche imprenditoriali non vengono, come tali, ristrette. Le quote di produzione restano anzi invariate rispetto al

75 — Causa 265/87, punto 15 della motivazione.

76 — Sentenza 21 maggio 1987, Walter Rau Lebensmittelwerke e a./Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, punto 18 della motivazione (cause riunite 133/85, 134/85, 135/85 e 136/85); v. anche causa 230/78, loc. cit., punto 21 della motivazione.

passato, sicché continua a sussistere una garanzia di smercio per lo zucchero come prodotto finito. L'unica restrizione che può profilarsi consiste nel fatto che l'efficacia dei regimi di favore viene alla fine circoscritta. Un intervento del genere si mantiene però pur sempre entro i limiti di una disciplina legittima delle modalità di esercizio delle attività. La falcidia dei vantaggi può senz'altro risultare considerevole per le imprese che ne sono interessate, ma non può considerarsi lesione del diritto fondamentale al libero esercizio delle attività economiche [77].

6. Violazione dei principi che disciplinano l'imposizione tributaria nell'ordinamento giuridico tedesco

172. La ricorrente nella causa principale ha sostenuto che la disciplina del contributo e, in particolare, il suo sistema di traslazione dell'onere tributario integrano una violazione dei principi dell'ordinamento giuridico amministrativo e costituzionale tedesco, garantiti altresì nell'ordinamento giuridico comunitario. I principi giuridici ai quali la disciplina in questione viene confrontata sarebbero riconosciuti pure nel diritto comunitario, talché i risultati forniti dal vaglio dei suddetti principi dovrebbero parimenti valere nel diritto comunitario, in materia non ancora consolidatosi a tal punto.

173. In ordine a tale argomento, occorre rilevare che da una violazione, presunta o effettiva, nella quale incorra una disciplina comunitaria nei confronti di principi tributari vigenti negli Stati membri può conseguire l'invalidazione della stessa disciplina solo in quanto i principi costituzionali nazionali valgono come principi generali del diritto comunitario. Soltanto in tale ipotesi essi potrebbero essere invocati quale parametro di validità. In quanto la ricorrente nella causa principale assume che i richiamati principi costituzionali ed amministrativi sono, in quanto tali, riconosciuti nel diritto comunitario, come ad esempio il principio di proporzionalità, il divieto di discriminazioni o il principio d'irretroattività, deve qui rilevarsi che i suddetti principi, intesi nella loro accezione comunitaria, hanno già costituito criteri per il vaglio della direttiva impugnata.

174. Ulteriori principi costituzionali che tutelino diritti fondamentali e che, trovando riconoscimento in quanto principi generali dell'ordinamento giuridico comunitario, possano invalidare il regolamento n. 1914/87 non vengono però invocati. Il contributo speciale di riassorbimento non comporta quindi nessuna violazione di principi tributari nazionali.

175. Pertanto, l'esame della questione pregiudiziale non ha posto in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento del Consiglio n. 1914/87.

Sulle spese

176. Il procedimento dinanzi alla Corte di giustizia ha per le parti nella causa principale il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, al quale spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute dai governi del Regno Unito e italiano nonché dal Consiglio e dalla Commissione non possono dar luogo a rifusione.

77 — V. anche causa 230/78, punto 22 della motivazione.

C — Conclusioni

Sulla scorta dei rilievi sopra svolti, propongo di risolvere le questioni pregiudiziali come segue:

« 1) L'art. 189, secondo comma, del Trattato CEE dev'essere interpretato nel senso che un giudice nazionale, qualora intenda sospendere cautelarmente gli effetti di un provvedimento amministrativo basato su una norma comunitaria, in quanto nutra riserve in ordine alla validità o all'efficacia della norma comunitaria posta a fondamento dello stesso provvedimento, ha l'obbligo di sottoporre alla Corte di giustizia la questione della validità e dell'efficacia della norma comunitaria.

Per quanto attiene alle modalità e alla portata della sospensione, il suddetto giudice deve attenersi al diritto comunitario.

Il giudice a quo è tenuto a fondare la propria decisione sulla pronuncia della Corte in ordine alla questione della validità e dell'efficacia della norma comunitaria.

2) L'esame della questione pregiudiziale non ha posto in luce elementi atti ad inficiare la validità del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1914/87 ».