

- tori di zucchero di uno Stato membro a pagare un contributo sulle giacenze.
3. L'art. 6 è invalido in quanto, non determinando le basi di calcolo del contributo sulle giacenze di zucchero né le categorie di operatori economici ad esso soggetti, la Commissione ha omesso norme essenziali di base.
 4. Spetta anzitutto alle autorità nazionali trarre, nel proprio ordinamento giuridico, le conseguenze dell'illegittimità (dichiarata nell'ambito dell'art. 177 del trattato CEE) di un atto comunitario, per quanto riguarda il provvedimento nazionale d'attuazione dell'atto comunitario stesso.

Nel procedimento 23-75,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal pretore di Abbiategrasso, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

REY SODA,

ASSOCIAZIONE ITALIANA INDUSTRIE DOLCIARIE,
ASSOCIAZIONE ITALIANA INDUSTRIE BEVANDE GASATE,
ASSOCIAZIONE ITALIANA INDUSTRIE PRODOTTI ALIMENTARI,

e

CASSA CONGUAGLIO ZUCCHERO,

domanda vertente sulla validità e sull'interpretazione dell'art. 6 del regolamento (CEE) 5 aprile 1974, n. 834, «che stabilisce le misure necessarie per evitare perturbazioni sul mercato dello zucchero provocate dall'aumento dei prezzi in tale settore per la campagna saccarifera 1974/1975» (GU 1974, n. L 99, pag. 15),

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; R. Monaco e H. Kutscher, presidenti di sezione; A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart e A. O'Keefe, giudici;

avvocato generale: H. Mayras,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento e le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antecedenti ed il procedimento

In fatto

Sulla base dell'art. 77 della costituzione italiana, che autorizza il potere esecutivo, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, ad adottare provvedimenti provvisori con forza di legge, il governo italiano, con decreto legge 8 luglio 1974, n. 255 — relativo all'applicazione dei regolamenti comunitari nn. 834/74 e 1495/74 concernenti zuccheri destinati all'alimentazione umana (GURI n. 177 dell'8 luglio 1974, pag. 4522) — imponeva a tutti coloro che detenevano, alle ore zero del 1° luglio 1974, zucchero bianco, zucchero greggio e sciroppo di zucchero o fossero destinatari di tali prodotti per quantità superiori a 500 kg, di versare entro il 30 settembre 1974 alla Cassa conguaglio zucchero, l'importo indicato in una tabella allegata al decreto.

Tale decreto legge disponeva inoltre che la «Cassa» predetta avrebbe distribuito le somme così riscosse direttamente a tutti i bieticoltori entro il 31 dicembre 1974, secondo le modalità determinate dal comitato interministeriale prezzi.

Il decreto legge entrava in vigore nello stesso giorno della sua pubblicazione.

La Cassa conguaglio zucchero è un ente pubblico italiano istituito con provvedimento del comitato interministeriale

prezzi 22 giugno 1968, n. 1195 (GURI n. 162 del 27 giugno 1968), con la finalità specifica della «perequazione dei prezzi» sul mercato italiano dello zucchero.

In forza della normativa sopra richiamata, ed al fine di evitare le sanzioni dalla stessa previste per gli inadempienti, la ditta Rey Soda, utilizzatrice di zucchero, pur considerando illegittimo l'obbligo così disposto, versava l'importo di Lit. 366 910 alla Cassa conguaglio zucchero, riservandosi di chiederne il rimborso.

Con istanza 19 novembre 1974 la ditta Rey Soda chiedeva al pretore di Abbiategrasso di disporre il sequestro conservativo nei confronti della Cassa conguaglio zucchero, fino a concorrenza della somma di Lit. 366 910.

La domanda di sequestro era fondata su argomenti di diritto nazionale e comunitario e, sotto il profilo processuale, sul timore di perdere la garanzia del proprio credito, una volta che la Cassa di conguaglio si fosse disfatta delle somme di cui trattasi, versandole ai bieticoltori.

Il pretore autorizzava il sequestro in data 22 novembre 1974 e lo stesso veniva eseguito in Roma il 26 novembre 1974.

La Cassa conguaglio zucchero veniva citata davanti al pretore e la stessa si costituiva regolarmente. Successivamente, all'udienza del 17 gennaio 1975, intervenivano in causa tre associazioni nazionali in rappresentanza degli imprenditori italiani utilizzatori di zucchero, per sostenere la tesi della ricorrente.

Dopo la rituale costituzione del contraddittorio, il pretore, con ordinanza 30 gen-

naio 1975, chiedeva alla Corte la risoluzione dei seguenti quesiti:

«1. Se l'art. 6 del regolamento della Commissione 834/74/CEE, così come integrato e modificato dai regolamenti della Commissione 1495/74/CEE e 2106/74/CEE, deve essere interpretato nel senso che esso non autorizza lo Stato italiano ad imporre oneri pecuniari anche a carico degli utilizzatori di zucchero ed a favore dei produttori di barbabietole.

Per il caso di risposta negativa al quesito 1, se cioè lo Stato italiano è autorizzato a tale imposizione, vengono formulati i seguenti ulteriori quesiti:

2. Se l'art. 6 del regolamento della Commissione 834/74/CEE, così come integrato e modificato dai regolamenti della Commissione 1495/74/CEE e 2106/74/CEE, sia stato emanato in modo illegittimo, in quanto un'imposizione del genere di quella autorizzata deve essere approvata espressamente dal Consiglio dei ministri.

3. Se l'art. 6 del regolamento della Commissione 834/74 CEE, così come integrato e modificato dai regolamenti della Commissione 1495/74/CEE e 2106/74/CEE, nella misura in cui possa (eventualmente) essere interpretato come autorizzazione all'Italia a richiedere pagamenti agli utilizzatori di zucchero a favore dei produttori di barbabietole da zucchero, sia illegittimo per violazione del principio di eguaglianza e non discriminazione (anche in sede contributiva) introdotto dagli artt. 40, n. 3, e 7 del trattato CEE, e comune agli ordinamenti costituzionali degli Stati membri.

4. Se il regolamento della Commissione 1495/74/CEE nella misura in cui impone anche agli utilizzatori di zucchero l'obbligo di comunicare la consistenza delle scorte sia illegittimo per difetto di motivazione, in quanto:

a) motiva (1° considerando) per relazione al regolamento della Commissione 834/74/CEE, mentre quest'ultimo atto comunitario non introduce e non motiva un obbligo di comunicazione anche a

carico degli utilizzatori di zucchero;

b) motiva con riferimento alla necessità di «permettere all'Italia di prendere con la massima rapidità le conseguenti misure di applicazione»: mentre l'ordinamento costituzionale italiano prevede strumenti che rendono superfluo ogni intervento normativo comunitario che abbia solo tale giustificazione;

c) non motiva la fissazione in 500 kg dei quantitativi di zucchero non soggetti a dichiarazione.

5. Se l'art. 6 del regolamento della Commissione 834/74/CEE, così come modificato dai regolamenti della Commissione 1495/74/CEE e 2106/74/CEE, sia illegittimo, nella misura in cui possa (eventualmente) essere interpretato come autorizzazione allo Stato italiano a richiedere pagamenti agli utilizzatori di zucchero in relazione a scorte superiori ai 500 kg e ciò per disparità di trattamento, e, precisamente per trattamento dei ressortissants italiani più sfavorevole rispetto a quello accordato ai ressortissants francesi con regolamento della Commissione 1344/71/CEE.

6. Se l'art. 6 del regolamento della Commissione 834/74/CEE, così come integrato e modificato dai regolamenti della Commissione 1495/74/CEE e 2106/74/CEE sia illegittimo per erronea valutazione e travisamento dei fatti, e per contraddittorietà di motivazione:

a) in quanto la detenzione da parte degli utilizzatori industriali, di una scorta di zucchero al 1° luglio 1974, superiore ai 500 kg non manifesta alcun «immagazzinamento eccessivo di zucchero» (7° considerando del regolamento 834/74/CEE) ma risponde ad esigenze tecniche di organizzazione della produzione;

b) in quanto al momento dell'emanazione del regolamento 834/74/CEE e dal 1° luglio 1974 non esistevano in Italia «perturba-

- zioni sul mercato provocate dall'aumento in lire italiane del prezzo dello zucchero» tali da giustificare le misure (eventualmente autorizzate dagli atti comunitari);
- c) in quanto proprio l'imposizione di un onere pecuniario gravante sugli utilizzatori in relazione alle scorte di zucchero esistenti al 1° luglio 1974 era idonea a determinare quelle distorsioni nella concorrenza che il regolamento 834/74/CEE voleva evitare (2° considerando).
7. Se l'art. 6 del regolamento della Commissione 834/74/CEE, così come integrato e modificato dai regolamenti della Commissione 1495/74/CEE e 2106/74/CEE sia illegittimo in quanto emanato senza alcuna preventiva consultazione dei ressortissants comunitari interessati e/o delle loro organizzazioni rappresentative: e ciò in relazione all'assetto democratico dell'ordinamento comunitario e di quello degli Stati membri.
8. Se l'art. 6 del regolamento della Commissione 834/74/CEE così come integrato e modificato dai regolamenti della Commissione 1495/74/CEE e 2106/74/CEE, sia illegittimo, in quanto introduce obblighi anche pecuniari senza un sufficiente periodo di vacatio legis, ed è idoneo ad incidere su situazioni preesistenti e talvolta esaurite prima ancora della sua pubblicazione.
9. Se l'ordinamento comunitario conosca dei principi che consentano di qualificare illegittimo in quanto contrastante con il diritto comunitario, un atto legislativo di uno Stato membro, quando:
- a) l'atto legislativo è emanato per dare esecuzione ad atti delle istituzioni comunitarie, astrattamente previsti dall'art. 189 del trattato CEE ma in concreto illegittimi ed invalidi;
- b) l'ordinamento costituzionale dello Stato membro consente l'emanazione di tale atto legislativo solo in caso di «straordinaria necessità ed urgenza»: e l'atto sia emanato per esercitare tempestivamente i poteri che numerosi mesi prima lo Stato membro aveva (in ipotesi) ricevuto dalle istituzioni comunitarie;
- c) l'atto legislativo interno impone obbligazioni pecuniarie, per giunta sanzionate con forti penali, con riferimento a situazioni verificatesi, ed in alcuni casi addirittura esauritesi, ancor prima dell'emanazione e della pubblicazione dell'atto normativo.
10. Se sia legittimo secondo i principi cui si ispira la Comunità europea che una categoria di cittadini (utilizzatori di zucchero) debba essere assoggettata ad una imposizione pecuniaria i cui proventi vadano a favore di un'altra categoria di cittadini (produttori di barbabietole) e ciò senza che sussista alcun demerito della prima categoria né alcun merito della seconda.
11. Se con riferimento agli artt. 3 f), 85 e 86 nonché all'art. 5 del trattato di Roma sia consentito di introdurre una disciplina, in un settore agricolo regolamentato dalla normativa CEE, che distorce la concorrenza fra gli operatori comunitari dello stesso settore.
12. Se il «plusvalore delle giacenze» di cui all'art. 6 del regolamento 834/74 — sempre nel caso in cui sia ritenuto legittimo dalla Corte di giustizia e comunemente applicabile agli utilizzatori trasformatori di zucchero — debba essere inteso nel senso che tale plusvalore possa risultare dalla differenza fra due prezzi dei quali l'uno sia ricavabile dal prezzo di intervento comunitario dello zucchero stabilito per la campagna 1973/74 mentre l'altro sia ricavabile dal prezzo di soglia stabilito per la campagna 1974/75, ovvero se tale plusvalore debba risultare in base ai prezzi effettivamente praticati sul mercato italiano alle date da prendere in considerazione.».

Contesto economico e legislativo delle questioni di cui è causa

1. Sulla base degli artt. 42, 43 e 227 del trattato CEE, il Consiglio adottava il regolamento (CEE) 18 dicembre 1967, n. 1009, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero.

Risulta da tale regolamento che il mercato comune dello zucchero comporta un regime di prezzi indicativi e d'intervento per lo zucchero e di prezzi minimi per le barbabietole. I prezzi d'intervento derivati vengono fissati tenendo conto delle differenze regionali di prezzo dello zucchero, da prevedersi in caso di raccolta normale e di libera circolazione dello zucchero sulla base delle condizioni naturali della formazione dei prezzi sul mercato (art. 3).

A termini dell'art. 6 di tale regolamento, il Consiglio stabilisce, in particolare per le condizioni generali d'acquisto, di consegna, di ricevimento e di pagamento delle barbabietole, disposizioni di massima alle quali devono conformarsi gli accordi interprofessionali comunitari, regionali o locali, nonché i contratti stipulati tra venditori e acquirenti di barbabietole.

In considerazione del fatto che la realizzazione di un mercato unico basato su un sistema di prezzi comuni sarebbe compromessa dalla concessione di determinati aiuti, gli artt. 92-94 del trattato sono stati resi applicabili nel settore dello zucchero (art. 36).

L'art. 34 stabilisce tuttavia che:

1. A decorrere dalla campagna saccarifera 1968/1969 e fino alla campagna 1974/1975, la Repubblica italiana può accordare aiuti di adattamento ai suoi produttori di barbabietole e all'industria trasformatrice delle barbabietole. Tali aiuti saranno soppressi il 30 giugno 1975.
2. L'aiuto concesso ai produttori di barbabietole non può superare l'importo di 1,10 unità di conto (a decorrere dal 1°

luglio 1971, 1,80 unità di conto) per tonnellata di barbabietole.

2. A termini dell'art. 37:

- «1. Per le quantità di zucchero in scorta il 1° luglio 1968, il Consiglio, che delibera su proposta della Commissione secondo la procedura di voto di cui all'art. 43, paragrafo 2, del trattato, adotta le disposizioni concernenti le misure necessarie per coprire la differenza tra i prezzi nazionali dello zucchero ed i prezzi valevoli dal 1° luglio 1968.
2. Possono essere adottate, secondo la procedura prevista dall'art. 40, le disposizioni necessarie per evitare che il mercato dello zucchero subisca perturbazioni a causa di una modifica del livello dei prezzi al momento del passaggio da una campagna saccarifera all'altra.»

Col regolamento n. 769/68 che stabilisce le misure necessarie per coprire la differenza tra i prezzi nazionali dello zucchero ed i prezzi comunitari valevoli dal luglio 1968 (GU 1968, n. L 143, pag. 14), il Consiglio disponeva, nell'intera Comunità, la rilevazione dei quantitativi di zucchero superiori ai 10 quintali per detentore. Su tali quantitativi lo Stato membro era tenuto a riscuotere determinati contributi, salvo per i quantitativi costituenti le scorte d'esercizio. La quantità di zucchero che costituisce la scorta di esercizio di un utilizzatore è definita, al n. 3 dell'art. 1, come «il quantitativo di zucchero detenuto dalle industrie utilizzatrici, necessario per un'attività normale di quattro settimane al massimo».

Col regolamento (CEE) della Commissione n. 1344/71 (GU 1971, n. L 140, pag. 27) si stabiliva che, a seguito della svalutazione del franco francese, la Francia procedesse alla rilevazione dei quantitativi di zucchero superiori a 5 quintali per detentore del prodotto in causa. Sui quantitativi indicati era fissata una tassa pari a 10,70 franchi francesi il quintale di zucchero bianco.

Tuttavia, era stabilito che la riscossione non venisse effettuata sulle giacenze considerate scorte degli utilizzatori. Veniva disposto, inoltre, che il quantitativo totale delle scorte di esercizio esentate dalla tassa non potesse superare le 20 000 tonnellate. La Francia, nel ripartire detto quantitativo, era tenuta ad adottare i provvedimenti necessari onde evitare la differenza di trattamento tra gli interessati.

Né nell'ambito del regolamento del Consiglio n. 769/68, né nel regolamento della Commissione n. 1344/71, lo Stato membro era tenuto ad utilizzare il gettito della tassa o del contributo per uno scopo determinato.

3. A seguito della svalutazione della lira italiana, con regolamento del Consiglio 31 ottobre 1973, n. 2958 (GU 1973, n. L 303, pag. 1), veniva stabilito un tasso di conversione, più conforme alla realtà economica, da applicare nel settore agricolo per la lira.

In pari data veniva tuttavia adottato il regolamento del Consiglio 2959/73 il quale, in considerazione del fatto che per lo zucchero la congiuntura rendeva l'aumento dei prezzi dei prodotti agricoli inammissibile per il momento, e che l'adattamento dei prezzi italiani di tale prodotto poteva, invece, aver luogo entro un congruo termine connesso con l'inizio della stagione, stabiliva che il prezzo d'intervento dello zucchero ed i prezzi minimi per le barbabietole sarebbero rimasti, fino al termine della stagione saccarifera 1973/1974, e cioè fino al termine del mese di giugno 1974, al livello vigente il 31 ottobre 1973, espresso in lire.

La svalutazione della lira doveva ripercuotersi sui prezzi d'intervento dello zucchero solo a partire dal 1° luglio 1974.

Quando il Consiglio fissò, nel marzo 1974, il prezzo d'intervento per la stagione saccarifera 1974/1975 (a decorrere dal 1° luglio 1974) ad un livello superiore del 7% al prezzo applicato nel corso della stagione saccarifera prece-

dente, il prezzo d'intervento espresso in lire, per effetto dell'introduzione del nuovo tasso rappresentativo in relazione al nuovo prezzo d'intervento, subiva un aumento del 37% circa.

4. Il regolamento (CEE) della Commissione 5 aprile 1974, n. 834, «stabilisce le misure necessarie per evitare perturbazioni sul mercato dello zucchero provocate dall'aumento dei prezzi in tale settore per la campagna saccarifera 1974/1975» (GU 1974, n. L 99, pag. 15). Detto regolamento entrava in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle CC.EE., cioè il 10 aprile 1974.

Tale regolamento si basa espressamente sull'art. 37, n. 2, e sull'art. 38 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1009/67, sull'art. 11 del regolamento (CEE) n. 206/68 («che stabilisce disposizioni quadro per i contratti e gli accordi interprofessionali concernenti l'acquisto delle barbabietole») e sul regolamento (CEE) del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974 («relativo a talune misure di politica congiunturale da adottare nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di fluttuazioni delle monete di taluni Stati membri»; GU 1971, n. L 106, pag. 1).

A termini del suo 7° considerando «l'aumento dei prezzi dello zucchero in Italia, espresso in lire italiane, risultante dall'applicazione del tasso di conversione per la lira italiana nel settore dello zucchero, supera nettamente l'aumento comunitario; ... è indispensabile evitare perturbazioni sul mercato comunitario ... prevedendo particolarmente una diminuzione degli importi compensativi monetari per lo zucchero importato anteriormente al 1° luglio 1974 e smerciato per il consumo a decorrere da tale data e ... obbligando l'Italia ad adottare misure nazionali per il suo mercato; ... tali misure nazionali devono avere come effetto la mancanza di ogni interesse ad un immagazzinamento eccessivo di zucchero anteriormente al 1° luglio 1974;...».

L'art 6 di tale regolamento dispone che:

- 1. L'Italia adotta le misure nazionali ad evitare perturbazioni sul mercato provocate dall'aumento in lire italiane del prezzo dello zucchero al 1° luglio 1974. Tali misure consistono particolarmente in un pagamento ai produttori di barbabietole del plusvalore sulle giacenze.
2. Le misure adottate e da adottare di cui al paragrafo 1 sono comunicate per iscritto alla Commissione anteriormente al 5 giugno 1974.

L'Italia non adottava le misure necessarie nei termini prescritti.

Il regolamento (CEE) della Commissione 14 giugno 1974, n. 1495 — che integra il regolamento CEE n. 834/74 (GU 1974, n. L 158, pag. 20) e che richiama l'art. 37, n. 2 del regolamento CEE n. 1009/67 — disponeva l'inserzione del numero seguente nell'art. 6 del regolamento (CEE) n. 834/74:

- 3. Tutti coloro che in Italia alle ore 0,00 del 1° luglio 1974 detengono, a qualsiasi titolo, zucchero bianco, zucchero greggio o sciroppi di zucchero o che siano destinatari di uno di tali prodotti in corso di trasporto in Italia a quel momento, devono dichiarare entro il 10 luglio 1974 al più tardi alle autorità italiane competenti i quantitativi in questione quando questi sono superiori a 500 chilogrammi.»

La Commissione motivava questo regolamento con la considerazione che detta disposizione avrebbe consentito all'Italia di prendere con la massima rapidità i provvedimenti d'attuazione occorrenti onde evitare perturbazioni sul suo mercato.

A causa di difficoltà riscontratesi nell'esecuzione di tale rilevazione delle giacenze, la data veniva differita al 30 agosto 1974 dal regolamento CEE 8 agosto 1974 n. 2106 (GU n. L 218 del 9 agosto 1974, pag. 53).

Da tale operazione risultavano le cifre seguenti:

- 307 946 tonnellate, di cui
- 202 312 tonnellate presso ditte produttrici di zucchero
- 81 943 tonnellate presso utilizzatori industriali
- 23 691 tonnellate presso commercianti all'ingrosso e al minuto.

Secondo le stime della Commissione, la situazione al 1° luglio 1973 delle scorte di zucchero in Italia era la seguente:

- 353 000 tonnellate, di cui
- 298 000 tonnellate presso produttori di zucchero
- 20 000 tonnellate presso gli utilizzatori
- 35 000 tonnellate presso i commercianti.

Il procedimento

L'ordinanza di rinvio è pervenuta in cancelleria il 19 febbraio 1975.

In forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE, hanno depositato osservazioni scritte: la Commissione delle Comunità europee, il 21 aprile 1975; la Repubblica italiana, il 12 maggio 1975; la ditta Rey Soda e le associazioni italiane intervenute «ad adiuvandum», il 13 maggio 1975.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia la Corte ha posto alcuni quesiti alla Commissione.

II — Compendio delle osservazioni scritte

a) Sulla rilevanza dell'art. 6 del regolamento n. 834/74 (1ª questione)

Osservazioni della Commissione e della Repubblica italiana

Il timore della Commissione che i detentori di zucchero accantonassero i quan-

titativi di cui disponevano onde poter, in prosieguo, beneficiare dei nuovi prezzi più elevati, rappresenta il motivo principale della disposizione in questione.

La Commissione doveva del pari preoccuparsi del reddito dei produttori di barbabietole, onde evitare che le altre categorie profittassero in via esclusiva della situazione determinatasi sul mercato.

La Commissione conclude, quindi, che dalla descrizione della situazione in Italia del settore *de quo*, dalla finalità della misura, dalla lettera della norma, anche prescindendo dalla interpretazione dell'art. 6 del regolamento 834/74 fornita in seguito dal regolamento 1495/74, risulta che tutti i detentori di zucchero al 1° luglio 1974, compresi quindi gli utilizzatori, dovevano logicamente essere assoggettati al versamento di una somma a favore dei produttori di barbabietole.

Il *governo italiano* ribadisce che è erroneo qualificare «onere pecuniario» la misura imposta con il provvedimento nazionale per l'attuazione della normativa comunitaria. Se, infatti, si considera il plusvalore che lo zucchero, immagazzinato anteriormente al 1° luglio 1974, aveva conseguito, occorre convenire che la misura non rappresenta un onere, cioè un peso che gravi su una situazione già consolidata, ma limita soltanto il conseguimento integrale di detto plusvalore.

Appare dunque chiaro che l'onere non ha natura tributaria, rappresentando esso invece l'oggetto di una misura perequativa tra categorie interessate al medesimo settore di mercato. Tenuto conto del fatto che la norma criticata menziona espressamente «le giacenze», non distinguendo a seconda dei soggetti che tali giacenze potevano detenere, e del fatto che l'art. 1 del regolamento n. 1495/74 espressamente impone l'obbligo di dichiarazione a ... tutti coloro che in Italia ... detengono, a qualsiasi titolo, zucchero ... non si riesce a scorgere in qual modo possa esser sorto il dubbio che la normativa comunitaria in questione non sia applicabile anche agli utilizzatori di zucchero.

Osservazioni della ditta Rey Soda e delle associazioni intervenute «ad adiuvandum» nella causa principale (in prosieguo denominate semplicemente: ditta Rey Soda)

La *ditta Rey Soda* osserva che basta constatare che la norma in questione indica i destinatari del pagamento. Detta norma indica inoltre l'ammontare del pagamento, ma non offre, invece, la benché minima indicazione sui soggetti sui quali deve gravare l'onere pecuniario.

La norma, cioè, non indica se il pagamento ai bieticoltori debba essere fatto dallo Stato oppure dai detentori di zucchero, e se, nella seconda ipotesi il pagamento debba essere effettuato da tutti o solo da alcuni di essi.

Né ulteriori precisazioni vengono dal regolamento n. 1495/74. L'art. 1 di tale regolamento si limita ad indicare un obbligo di denuncia. Di per sé, né la formulazione dell'art. 1 del regolamento né i suoi «considerando» indicano che la norma fosse destinata ad individuare i destinatari dell'obbligo di pagamento.

Da quest'obbligo di denuncia non era lecito estrapolare una qualsiasi indicazione sui soggetti tenuti al pagamento della tassa. Non sussiste infatti alcuna relazione necessaria di causalità tra l'obbligo di denuncia e l'obbligo di pagare la tassa.

L'indicazione dei soggetti obbligati alla denuncia aveva un suo significato perfettamente plausibile. Tale obbligo poteva trovare spiegazione in una ragionevole preoccupazione delle istituzioni comunitarie di conoscere la situazione del mercato italiano, per poter poi, eventualmente, adottare i provvedimenti idonei.

La Commissione non poteva infatti ragionevolmente attendersi che, ad esempio, i fabbricanti di dolci ed in genere gli utilizzatori potessero liquidare le scorte e così sottrarsi al tributo nel termine di 15 giorni. Gli utilizzatori hanno normalmente scorte per qualche mese di produ-

zione. Essi non potevano nemmeno accelerare la produzione in modo tale da utilizzare le scorte in 15 giorni. Tanto meno avrebbero potuto alienare le scorte. Essi mancano di una rete di distribuzione per lo zucchero.

L'unica interpretazione possibile del regolamento 1495/74 era dunque, precisamente, quella di ricollegare l'obbligo di denuncia a semplici finalità statistiche, non anche di attribuire a tal regolamento l'identificazione dei soggetti obbligati ad un pagamento.

Altri lumi non vengono nemmeno dall'art. 1 del regolamento n. 2106/74.

Se, separatamente considerate, nessuna delle tre norme lascia intendere che tutti i detentori di zucchero possono essere assoggettati al pagamento della tassa a favore dei bieticoltori, questo significato non può ricavarsi dalle diverse norme, considerate nel loro insieme. Inoltre le norme in esame hanno tra loro natura disparata, avendo per contenuto la prima un'autorizzazione data a uno Stato membro e le altre un ordine diretto a soggetti privati. Le diverse norme contengono messaggi indirizzati a soggetti diversi: esse sono perciò difficilmente amalgamabili.

Stando così le cose, l'art. 6 del regolamento n. 834/74 e le norme successive andavano in ogni caso interpretate nel modo meno oneroso.

Per quanto riguarda l'art. 6 del regolamento n. 834/74, l'autorizzazione allo Stato membro non doveva essere intesa nel senso d'imporre una tassa a carico di chi, come gli utilizzatori, non aveva beneficiato di «plusvalore» alcuno.

Se il regolamento n. 834/74 intendeva autorizzare lo Stato membro a colpire la speculazione, lo Stato membro poteva colpire unicamente quei detentori di zucchero che si erano effettivamente trovati nella condizione di poter speculare, quindi in ogni caso non gli utilizzatori.

Le merci prodotte dagli utilizzatori industriali di zucchero vengono vendute su listini che non variano tutti i giorni; l'industria di trasformazione e soprattutto la grande industria è legata a contratti di distribuzione di durata non breve, per consegne ripartite e con prezzi prefissati. Imporre una tassa sulle scorte destinate ad una produzione già impegnata a prezzi concordati significa in realtà ledere diritti quesiti e legittime aspettative.

Questa interpretazione restrittiva è conforme ai regolamenti nn. 769/68 e 1344/71.

La prassi anteriore costituiva un precedente per l'interpretazione delle disposizioni criticate.

L'interpretazione meno onerosa della disposizione di cui trattasi è richiesta pure dal rispetto del principio di proporzionalità. Tra i diversi significati che si potrebbero attribuire alle disposizioni impugnate, occorre tener conto unicamente di quello che è «conforme» ai principi generali del diritto comunitario. In particolare si deve presumere che le norme impugnate intendessero rispettare il principio di proporzionalità, e che, pertanto, esse non intendessero autorizzare una imposizione sulle scorte di esercizio, che corrispondono al fabbisogno normale delle industrie trasformatrici. Le istituzioni, nell'esercitare i loro poteri, devono aver cura di evitare che gli oneri imposti agli operatori economici superino la misura *necessaria* al raggiungimento degli scopi che le istituzioni stesse devono perseguire: causa 5-73 — *Balkan Import-Export* contro *Hauptzollamt Berlin-Packhof* (Racc. 1973, pag. 1091)

La ditta Rey Soda si sofferma sulle misure che le istituzioni comunitarie hanno applicato, in concreto, onde far fronte al fenomeno della rarefazione della merce sul mercato, ancor prima dell'emanazione del regolamento 834/74, e cioè nell'estate/autunno 1973. Ma nessuna delle misure previste dalle istituzioni comunitarie autorizzava l'imposizione di una tassa

sulle «giacenze» e, ancor meno, sulle «scorte di esercizio». L'imposizione agli utilizzatori di zucchero di un pagamento a favore dei bieticoltori avrebbe richiesto un preventivo e certo difficilissimo accertamento: un accertamento volto a stabilire se il plusvalore sulle giacenze non fosse stato assorbito da altri maggiori oneri incontrati dall'imprenditore. Ancora una volta gli utilizzatori dovevano essere fuori causa: perché da un lato erano saliti i costi delle lavorazioni e, dall'altro lato, i prezzi al consumo erano stati sostanzialmente bloccati dalle disposizioni italiane dell'epoca.

La ditta Rey Soda conclude che il perseguimento di questo scopo — la proporzionalità tra fine e mezzo — autorizzava ad intendere la norma criticata solo nel senso di colpire le «giacenze» accumulate presso i produttori o presso i negozianti all'ingrosso o al dettaglio; ma certo non autorizzava ad interpretare la norma controversa in modo che consentisse di colpire anche le scorte normali di prodotto che gli utilizzatori dovevano costituire per i loro normali fabbisogni aziendali.

b) Sulla validità dell'art. 6 del regolamento n. 834/74

Osservazioni della Commissione e della Repubblica italiana

i) competenza

La Commissione richiama l'art. 155, il quale dispone che essa «esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite». Il procedimento detto «del comitato di gestione» fa parte delle condizioni alle quali il Consiglio può subordinare l'esercizio da parte della Commissione dei poteri a questa attribuiti.

La Repubblica italiana richiama l'attenzione sul fatto che il 2° considerando del regolamento n. 1009/67 dispone che una delle finalità della politica agricola comune nel settore dello zucchero è quella di «... assicurare ai produttori di barbabie-

tole... della Comunità il mantenimento delle garanzie necessarie per quanto concerne la loro occupazione ed il loro tenore di vita...».

Ad avviso della Commissione e della Repubblica italiana, gli artt. 37, n. 2 e 38 del regolamento n. 1009/67 e l'art. 11 del regolamento n. 206/68, costituiscono una valida base per la disposizione criticata: trattasi di misure di attuazione prese nell'ambito dell'art. 37, n. 2 del regolamento 1009/67; bene poteva quindi la Commissione adottarle: causa 25-70 — *Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide* contro *Köster* (Racc. 1970, pag. 1172).

La Commissione non vede quale altro organo rappresentativo dovesse essere consultato, né intende come «l'assetto democratico dell'ordinamento comunitario e di quello degli Stati membri» sarebbe stato meglio garantito ove il regolamento fosse stato adottato dal Consiglio.

Allo scopo di garantire l'ordinato rifornimento del mercato, la Commissione, ispirandosi all'obiettivo menzionato all'art. 39, lettera b) ed alla necessità di riannunziare la produzione delle barbabietole in Italia, ha disposto che di questo plusvalore dovessero beneficiare anche i produttori di barbabietole.

ii) discriminazione

La Commissione non ravvisa nella fattispecie discriminazione di sorta; a proposito di questa nozione, essa si richiama alla causa 13-63 — *Italia* contro *Commissione* (Racc. 1963, pag. 358).

La differenza di trattamento dell'Italia in relazione agli altri Stati membri è pienamente giustificata dal fatto che in questi ultimi la Commissione si preoccupava delle perturbazioni che l'aumento dei prezzi d'intervento dello zucchero nella nuova stagione saccarifera, dell'ordine del 7 %, avrebbe potuto avere sul mercato, mentre in Italia la situazione era molto più grave.

Inoltre, la situazione esistente in Francia tre anni prima e che ha dato luogo al regolamento della Commissione 1344/71, non si può paragonare a quella dell'Italia. Nel 1974, vi era una grave penuria di zucchero sul piano mondiale e nella Comunità. L'Italia è uno degli Stati nei quali l'approvvigionamento del mercato suscitava e suscita tuttora gravi preoccupazioni; al contrario in Francia, il più forte produttore di zucchero della Comunità, nel 1971, si viveva nell'euforia delle eccedenze.

La Commissione doveva intervenire *ex ante*, non doveva aspettare che le perturbazioni si fossero verificate. Per giudicare il comportamento della Commissione, bisogna mettersi nei suoi panni di *allora*, cioè all'inizio del 1974. Una situazione come quella esistente allora non si era mai verificata in passato, giacché la Comunità aveva vissuto sino al 1973 in una situazione di cronica eccedenza. Nessun timore allora di penuria né di impennate dei prezzi sul mercato mondiale.

iii) limite a 5 quintali

Il limite a 5 quintali era giustificato in quanto non era possibile controllare giacenze inferiori a questo quantitativo. 5 quintali era il quantitativo di cui l'amministrazione italiana poteva assicurare il controllo.

Al riguardo era logico, ad avviso della *Repubblica italiana*, che dovesse esser pur stabilita una misura minima al di sotto della quale l'immagazzinamento non si rivelava suscettibile di provocare perturbazioni gravi, né arricchimento eccessivo. Per altro verso, la fissazione a 5 quintali della quantità minima corrispondeva anche all'esigenza di permettere efficaci controlli, da parte dell'Italia, in ordine all'adempimento dell'obbligo. La *Repubblica italiana* è del parere che la scelta come criterio dei 5 quintali di zucchero costituisce manifestamente una questione di opportunità amministrativa: la Corte non è competente a risolvere un problema siffatto.

La *Repubblica italiana* soggiunge che l'art. 1 del regolamento n. 1495/74 è strumentale ed esecutivo rispetto alla misura considerata nell'art. 6 del regolamento 834/74; di conseguenza, il suddetto art. 1 non necessitava di specifica motivazione rispetto a quella già fornita a proposito dell'art. 6.

iv) *vacatio legis* e carattere retroattivo

La Commissione richiama le date di entrata in vigore dei diversi regolamenti e conclude nel senso che non si può parlare di una *vacatio legis* insufficiente. Il legislatore comunitario ha imposto con largo anticipo un obbligo a coloro che si sarebbero trovati, due mesi e 22 giorni più tardi, nella situazione di detenere rilevanti giacenze di zucchero.

Per la *Repubblica italiana* il fatto di dubitare se il periodo di *vacatio legis* sia stato determinato in maniera sufficiente o meno, costituisce un inammissibile tentativo di sindacarne il merito. Comunque, né la normativa comunitaria in questione, né il D.L. 8 luglio 1974, n. 255 hanno carattere retroattivo. D'altro canto, né il diritto comunitario né l'ordinamento italiano vietano che un atto legislativo interno, non riguardante materia penale, disponga anche per il passato.

La Commissione sostiene infine ch'essa non distingue tra categorie benemerite (produttori di barbabietole) e categorie non meritevoli (utilizzatori di zucchero). La Commissione si è preoccupata di assicurare l'ordinato rifornimento del mercato dello zucchero nella Comunità, disponendo in via complementare misure particolari per una situazione particolare, quale quella esistente in Italia. Avrebbe potuto a tal fine colpire con un contributo le giacenze di zucchero ma ha preferito, nella linea degli obiettivi, di natura sociale ed economica, indicati dall'art. 39 del trattato, garantire anche ai produttori di barbabietole una quota dei benefici lucrati dai detentori di zucchero e riani-

mare in tal modo la coltivazione delle barbabietole.

Essa osserva che, a differenza di altri settori agricoli, il mercato dello zucchero fa perno sul prodotto trasformato (lo zucchero stesso) non già sul prodotto diretto dell'agricoltura (la barbabietola). Questa non può essere conservata dai produttori, i quali non possono trarre vantaggio dagli aumenti di prezzo, se non sotto forma di una restituzione dell'incremento di valore del prodotto trasformato.

Nel disporre un versamento per garantire il regolare approvvigionamento del mercato, la Commissione sapeva che, in mancanza di disposizioni espresse, il provento dei versamenti sarebbe andato a favore dello Stato italiano. L'incameramento delle somme da parte dello Stato italiano oppure il loro versamento ai bieticoltori non avrebbero messo in pericolo il fine perseguito, che era quello di garantire il regolare approvvigionamento del mercato. Informandosi agli obiettivi del trattato, la Commissione ha ritenuto necessario attribuire ai produttori agricoli italiani il vantaggio derivante dall'aumento dei prezzi dello zucchero.

Nella situazione esistente sul mercato italiano, se gli utilizzatori di zucchero fossero stati esonerati dal pagamento del plusvalore, lo scopo perseguito avrebbe potuto essere facilmente eluso mediante vendite fittizie effettuate a loro favore dai produttori di zucchero.

La Commissione era stata informata del fatto che gli utilizzatori procedevano a massicci acquisti sul mercato, con grave pericolo per i consumatori. Infatti, benché delle misure fossero state preannunciate sin dal mese di marzo, gli utilizzatori non rinunciarono all'accaparramento dello zucchero ed aumentarono le loro scorte del 400 % rispetto all'anno precedente. L'esonazione degli utilizzatori, che sarebbe stata logica nel caso di misure adottate in via di urgenza, non trovava giustificazione in un caso in cui il pagamento sulle giacenze era stato comuni-

cato con largo anticipo, si da consentire ai produttori, utilizzatori e commercianti di tenerne conto nello stabilire i prezzi dei loro prodotti, venduti in epoca successiva al 1° luglio 1974.

Coloro che avevano fabbricato prodotti destinati ad essere venduti dopo il 1° luglio 1974 con zucchero della stagione precedente fruivano già, per questo solo fatto ed in ragione dello zucchero incorporato nel prodotto, di un aumento sostanzioso, perché potevano tener conto, nel fissare il prezzo di vendita per le forniture che dovevano essere effettuate dopo il 1° luglio 1974, dell'aumento che, a quella data, avrebbe subito lo zucchero. Il produttore di normale prudenza e accortezza doveva ritenere che vi sarebbe stato sicuramente un intervento comunitario e stabilire in conseguenza i prezzi in base al prezzo dello zucchero applicato al 1° luglio 1974.

Nella situazione in atto al momento dell'adozione dei regolamenti nn. 769/68 e 1344/71, non era possibile, data l'urgenza, l'adozione di provvedimenti nazionali intesi a garantire il raggiungimento degli scopi perseguiti. Nel caso in esame, le misure comunitarie vennero adottate con largo anticipo, il 5 aprile 1974, e parve allora opportuno di lasciare all'Italia il compito di precisare con provvedimenti nazionali i provvedimenti già chiaramente definiti dalle norme comunitarie.

Osservazioni della ditta Rey Soda

ij) Sulla competenza della Commissione

La ditta Rey Soda esamina le basi giuridiche dell'istituzione dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero e la ripartizione delle competenze tra il Consiglio, la Commissione, gli organi sussidiari e le amministrazioni statali.

L'art. 155 del trattato vale anche per la materia dell'agricoltura. Ved. *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide* contro

Köster (Racc. 1970, pag. 1161), *Merkur* contro *Commissione* (Racc. 1973, pag. 1055).

Essa conclude nel senso che nei mercati agricoli deve sempre trattarsi per la Commissione di attuare le norme poste dal Consiglio, ed unicamente di attuarle. Il conferimento del potere di attuazione presuppone, dunque, una precedente normativa del Consiglio che abbia posto le norme materiali.

Dato che l'attuazione della normativa del Consiglio costituisce anche il limite della competenza attribuita alla Commissione, essa dev'essere interpretata in termini restrittivi. Tale limite non può essere validato senza urtare quell'equilibrio di poteri o quel «rispetto delle competenze» che costituiscono una «garanzia fondamentale» posta dal trattato.

La delegazione è possibile sempre che non alteri l'equilibrio di poteri all'interno della Comunità (ved. causa *Merioni* contro *Alta Autorità*; Racc. 1958, pag. 49).

Ma è certo da escludere che la Commissione possa modificare o derogare o comunque andar oltre alle competenze espressamente attribuitele dal consiglio (ved. causa 38-70 — *Deutsche Tradax GmbH* contro *Einfuhr- und Vorratsstelle*; Racc. 1971, pag. 145, 155; Conclusioni 160).

La «regola» di cui all'art. 42 del trattato significa che, nel fondare una qualsiasi organizzazione europea di mercato, il Consiglio può decidere se il divieto degli aiuti sia in tutto od in parte applicabile. Solo il Consiglio «può... autorizzare la concessione di aiuti». Il Consiglio può trasferire alla Commissione parte delle sue competenze, ma il conferimento di poteri deve essere limitato all'attuazione delle norme sostanziali poste dal Consiglio.

Sono aiuti o sovvenzioni le «prestazioni in denaro o in natura concesse per sostenere un'impresa indipendentemente da

quanto i clienti di questa pagano per i beni o servizi da essa prodotti» (causa 30-59) — *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen, Limburg* contro *Alta Autorità*; Racc. 1961, pag. 1).

Né importa che il pagamento venga fatto con denaro tolto da un'imposizione fondata su una legge speciale dello Stato, che costituisce una tassa o un contributo a carico di certi particolari soggetti.

Quanto agli oneri fiscali, ogni decisione circa la loro imposizione spetta al Consiglio: alla Commissione, il Consiglio può unicamente conferire poteri di attuazione.

L'imposizione fiscale ha da secoli costituito, nell'esperienza dei diritti degli Stati membri, una prerogativa del Parlamento e non dell'esecutivo. Nella logica del sistema comunitario, l'organo tecnocratico, la Commissione, non poteva essere chiamato a legiferare in questa materia. L'unico organo deliberante atto ad operare appariva necessariamente il Consiglio.

Quanto alla competenza delle amministrazioni statali, la ditta *Rey Soda* richiama la causa 31-74 — procedimento penale a carico di *Galli* (Racc. 1975, pag. 47). Il problema insorge allorché la Commissione, investita di certi poteri dal Consiglio, intende autorizzare gli Stati membri ad agire nell'ambito di quei poteri medesimi. In tal caso, per rispettare la volontà politica del Consiglio, siffatte autorizzazioni non possono essere consentite: *delegatus delegare non potest*. Applicando tali principi al caso di specie, la ditta *Rey Soda* conclude nel senso che l'art. 37 ha un significato molto ristretto. Esso non può giustificare l'art. 6 del regolamento n. 834/74.

L'art. 37, n. 2, infatti, non allude ad una qualsiasi perturbazione, ma solo alle perturbazioni che il mercato dello zucchero può subire

- a causa di una modifica dei livelli dei prezzi
- al momento del passaggio da una stazione saccarifera all'altra.

L'art. 37, n. 2, non allude a «variazioni» di prezzo, ma a «modifiche» del livello dei prezzi.

La Commissione non può prendere misure concernenti perturbazioni di origine diversa, come quella dell'eccessivo immagazzinamento e della conseguente svalutazione della c.d. «lira verde», né misure che comportino un'imposizione fiscale.

È vero che il Consiglio, in attuazione dell'art. 37, n. 1, aveva imposto una tassa di sfioramento sulle giacenze, non sulle scorte delle aziende utilizzatrici, ma questa tassa rientrava nei poteri del Consiglio, se ed in quanto al Consiglio possono essere riconosciute competenze nel campo impositivo.

Inoltre, l'art. 37, n. 2, non affidava alla Commissione la destinazione del gettito dell'imposizione per istituire un aiuto a favore dei bieticoltori. Né altre norme del regolamento di base hanno disposto per i bieticoltori l'aiuto di cui trattasi. Che anzi, dall'art. 34 dello stesso regolamento di base, risulta che la concessione di aiuti era prevista per l'Italia, in via eccezionale, ma con un limite massimo ben determinato. Alla Commissione non è stato conferito alcun potere di attuazione.

La ditta Rey Soda conclude nel senso che, nel regolamento n. 834/74, il richiamo all'art. 37, n. 2, autorizza la Commissione ad emanare unicamente norme di attuazione delle disposizioni del Consiglio, quale quella dell'art. 2 del regolamento considerato.

Ciò trova conferma nel regolamento 1344/71, che non contiene la benché minima allusione all'art. 37, n. 2, del regolamento di base.

La ditta Rey Soda esamina poi gli altri regolamenti del Consiglio, cui si fa riferimento nel regolamento criticato e conclude che la Commissione non aveva alcun titolo per dettare le norme di cui all'art. 6.

La stessa ditta segnala infine che la norma impugnata viola anche la distribuzione di poteri tra le istituzioni e gli Stati membri. Se si attribuisce alla seconda frase dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 834/74 un valore esemplificativo e non tassativo, come appare dal significato della parola «particolarmente» e dal contesto intero del n. 1, l'art. 6 avrebbe autorizzato lo Stato italiano a fare qualsiasi cosa. Non è escluso che la Commissione avesse in animo proprio questo, ma tale proposito è stato sicuramente illecito (ved. causa *Galli*, già citata).

ii) Illegittimità delle norme di cui trattasi per violazione del divieto di discriminazione

La ditta Rey Soda prende in considerazione la situazione della primavera 1974, in cui l'aumento dei prezzi avrebbe stimolato certi operatori economici a immagazzinare zucchero in quantità superiore alle normali esigenze. Essa considera poi ciò che il legislatore nazionale ha fatto in situazioni analoghe durante l'ultima guerra mondiale e richiama in particolare la sentenza della Corte di cassazione italiana 14 febbraio 1941, che stabiliva:

«Sarebbe erroneo accusare un grossista di sottrazione solo perché è stato trovato in possesso di certe quantità di merci ed occorre quindi che il giudice di merito... esamini i fatti in tutta la loro serie, in tutto il loro quadro e sviluppo ciclico, per ricavarne la esatta e completa conoscenza di tutta la attività.»

Al contrario, ciò che la Commissione assume di aver fatto è consistito nel trattare negli stessi precisi termini

- a) uno speculatore che ha «incettato» quantità di zucchero anche rilevantisime, in vista di un guadagno dovuto al solo fatto della ascesa dei prezzi;
- b) un modesto artigiano utilizzatore di zucchero che tiene in magazzino qualche sacco del prodotto
- c) e le grandi industrie di trasformazione che consumano, ogni giorno, enormi quantitativi di zucchero.

Essa ha trattato, cioè, in modo uguale situazioni disuguali.

La ditta Rey Soda disamina i fatti e conclude che, per la verità nessun sospetto di speculazione tocca le aziende utilizzatrici, qui rappresentate.

Dai dati risultanti dai documenti della Cassa conguaglio zucchero per le industrie dolciarie, risulta che i quantitativi accertati di zucchero a magazzino costituivano una «scorta» per poco più di quattro settimane, ed anche inferiori, per molte aziende, a quelle di cui esse disponevano, ad esempio, nell'anno precedente.

Sulle imprese produttrici i provvedimenti deliberati per ridurre l'immagazzinamento andavano nel senso della loro naturale vocazione. Sulle imprese utilizzatrici i provvedimenti andavano nel senso del tutto opposto: contrario alla loro vocazione di acquirenti e contrario alla normale prudenza nella gestione aziendale.

Di questa situazione avevano già tenuto conto le stesse istituzioni adottando i regolamenti 1344/71 e 769/68. Inoltre, se la Commissione avesse davvero voluto tener conto di un certo plusvalore, la tassa avrebbe dovuto essere calcolata solo a partire dai diversi prezzi di carico della materia prima.

Sulle imprese produttrici, invero, l'imposizione della tassa costituiva un onere che esse erano facilmente in grado di trasferire. Le cose andavano ben diversamente per i trasformatori. Per essi, scaricare a valle il pagamento della tassa non era né lecito, né praticamente possibile.

Il trattamento uguale di posizioni disuguali si estrinsecava, così, non solo sul piano formale ma soprattutto sul piano degli effetti pratici. Effetti che erano perfettamente sopportabili per le industrie produttrici e assolutamente insopportabili per le industrie di trasformazione.

La valutazione del D.L. 8 luglio 1974, n. 255, è in ogni caso la medesima:

- sia che manchi un'autorizzazione comunitaria alle misure contenute nel decreto,
- sia che tale autorizzazione provenga da una istituzione incompetente,
- sia che l'autorizzazione sia stata data da una istituzione competente, ma in violazione dei principi fondamentali del diritto comunitario.

c) Sulle norme in materia di concorrenza (questione 11^a)

La *Repubblica italiana* e la *Commissione* sono del parere che le norme sulla concorrenza possono venire prese in considerazione solo quando venga accertata l'esistenza di un accordo fra imprese o, perlomeno, di una pratica concordata oppure di uno sfruttamento abusivo di posizione dominante.

La *ditta Rey Soda* osserva che tra le finalità essenziali della Comunità vi è quella di costituire «un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune».

Nel settore dello zucchero la concorrenza opera in margini più ristretti che in altri settori. Certo una delle cause di questa situazione deve essere ravvisata in una estesa cartellizzazione dell'economia del settore. Orbene, la normativa introdotta in seguito all'art. 6 del regolamento (CEE) n. 834/74 deteriora ulteriormente le condizioni della concorrenza nel mercato dello zucchero.

La normativa suddetta era idonea ad incidere, alterandola, sulla situazione della concorrenza tra imprese utilizzatrici di zucchero aventi diverse dimensioni.

Ed infatti le imprese le cui scorte «necessarie» non superano i 5 quintali e che non detengono una quantità superiore di zucchero non sono in alcun modo gravate dalla contribuzione pecuniaria, e vengono dunque a trovarsi in una situazione concorrenziale avvantaggiata rispetto alle imprese obbligate alla contribuzione an-

che in relazione alla parte delle loro scorte «necessarie» che ecceda i 5 quintali.

Le misure impugnate, ancora, erano idonee ad alterare la concorrenza tra trasformatori (ad esempio: dolciari) italiani, da un lato, ed imprese distributrici di merci provenienti da altri Stati membri della CEE, dall'altro.

La contribuzione pecuniaria di cui trattasi era infatti connessa soltanto alle giacenze di zucchero in Italia.

Le norme impugnate hanno inciso infine sulle condizioni della concorrenza tra produttori ed utilizzatori di zucchero nel mercato comune.

Il trasferimento sugli utilizzatori dell'onere finanziario connesso alla contribuzione litigiosa era tanto più agevole per i produttori in quanto la situazione di penuria di zucchero verificatasi in Italia nel 1974 e la necessità di disporre per continuare la produzione poneva le imprese utilizzatrici in una situazione di ancor maggiore debolezza contrattuale nei confronti dei produttori.

Le norme del trattato relative all'agricoltura autorizzano l'applicazione di un contributo che provoca delle distorsioni della concorrenza solo se questo riguarda la produzione o il commercio di prodotti agricoli. Ora, la pura e semplice detenzione di un prodotto agricolo, quando esso non sia in alcun modo messo in commercio e nemmeno destinato ad esserlo, non rientra in detta ipotesi. Nei limiti in cui impone la contribuzione litigiosa anche in relazione alle scorte di zucchero detenute e non commercializzate dalle imprese utilizzatrici, il regolamento (CEE) n. 834/74 non rappresenta una normativa comunitaria «dell'agricoltura».

La legittimità del regolamento della Commissione va quindi valutata alla luce della normativa generale della concorrenza, espressa dall'art. 3, lettera f) e dagli artt. 85-94 del trattato.

Inoltre, il regolamento della Commissione sarebbe illegittimo anche ove la sua legittimità dovesse venir valutata alla luce della normativa della concorrenza vigente per il particolare settore dell'agricoltura. Ora, anche immaginando per un momento che con il regolamento (CEE) n. 834/74 la Commissione si proponesse di raggiungere alcuni degli obiettivi enunciati dall'art. 39, le osservazioni svolte dimostrerebbero comunque che i mezzi utilizzati dalla Commissione erano del tutto sproporzionati al fine che essa si proponeva.

d) Sull'interpretazione del termine «plusvalore» (ultima questione)

Osservazioni della Commissione

La Commissione sostiene che, nel contesto del regolamento n. 834/74, il termine «plusvalore» designa chiaramente l'aumento di valore, espresso in lire italiane, di un prodotto, aumento dovuto a cause estranee all'attività degli operatori economici e, più particolarmente, risultante dall'applicazione del tasso di conversione per la lira italiana nel settore dello zucchero, il 1° luglio 1974.

La norma comunitaria, se non indica in modo vincolante come debba essere calcolato tale plusvalore, stabilisce un limite che le autorità italiane non potevano superare senza violarla. In altre parole, nel disporre il versamento a favore dei produttori di barbabietole, le autorità italiane non potevano oltrepassare l'ammontare di questo plusvalore.

Per quanto riguarda il metodo da seguire nel calcolo del plusvalore, la Commissione ritiene, data la finalità della norma, che le autorità italiane non dovevano necessariamente riferirsi ai prezzi comunitari, ma potevano tener conto dei prezzi ai quali effettivamente si svolgevano le transazioni commerciali.

La Commissione propone che l'ultimo quesito vada risolto nel senso che:

«Il plusvalore sulle giacenze di cui all'art. 6 del regolamento n. 834/74 poteva essere determinato sulla base dei prezzi di vendita franco fabbrica praticati sul mercato dello zucchero in Italia.»

Secondo la *ditta Rey Soda*, il termine «plusvalore» è venuto di moda per indicare, principalmente, un guadagno non meritato. Se un aumento di «plusvalore» si è verificato, di esso possono aver beneficiato soltanto le industrie saccarifere: non certo le imprese utilizzatrici acquirenti di zucchero.

Il termine «plusvalore» si riferisce alla differenza tra costo iniziale di un bene e valore di un bene in un momento successivo. Esso istituisce sempre un rapporto tra due termini, collocati in due diversi momenti storici ben determinati. Il momento iniziale può essere arbitrariamente fissato dalla norma; nel silenzio di questa, il momento iniziale è quello in cui il bene considerato entra nel patrimonio del soggetto d'imposta; il momento finale, in difetto di precisazioni, è il momento in cui il bene considerato viene alienato.

La normativa comunitaria sembra indicare il termine finale nel momento previsto per il censimento delle scorte. Essa non contiene invece indicazione alcuna, né implicita, né esplicita, sul termine iniziale. Se ne deve dedurre perciò che il momento iniziale è quello in cui il bene è stato acquistato dal detentore, come normalmente accade nel diritto tributario interno.

In un mercato con prezzi crescenti, vengono favoriti i detentori che, con grande anticipo, avevano cominciato ad immagazzinare scorte eccedenti il normale fabbisogno. Vengono invece svantaggiate quelle imprese che avevano tenuto scorte modeste, alimentate con acquisti frequenti, ma limitati.

Una disciplina siffatta è in contrasto col divieto di discriminazione, nella sua formulazione più generale. Più precisa-

mente, essa è in contrasto col principio della «neutralità» dell'imposta.

La scienza delle finanze effettua una distinzione tra plusvalore monetario e plusvalore reale o economico. Solo i plusvalori di carattere economico o reale dovrebbero, in generale, essere oggetto d'imposizione.

Nel nostro caso, sono stati colpiti i plusvalori monetari. Orbene, l'imposta che colpisce il plusvalore monetario non grava sul reddito dell'imprenditore, dato che questi non ha conseguito alcun effettivo aumento di ricchezza. L'imposta che colpisce il plusvalore monetario espropria una parte del patrimonio dell'imprenditore che, in sostanza, è quella corrispondente all'apparente incremento di valore. Un'imposta che si risolva nell'espropriazione dei patrimoni privati non può essere decisa dalla Commissione. Ciò trova conferma nell'art. 222 del trattato.

La *ditta Rey Soda* osserva, in via del tutto subordinata, che il governo italiano sembra sia uscito persino dai limiti fissati dal regolamento della Commissione n. 834/74. Da quanto è dato capire dal settimo considerando di questo regolamento, che è redatto in modo ermetico, i prezzi ai quali lo Stato italiano doveva far riferimento sembrano essere esclusivamente quelli di intervento comunitario per lo zucchero. Il governo italiano, invece, ha calcolato la tassa facendo riferimento ai prezzi nazionali, senza tener conto di quelli comunitari.

III — La fase orale del procedimento

All'udienza del 17 settembre 1975, gli avvocati Capelli e Ubertazzi, per la *ditta Rey Soda e le associazioni italiane intervenienti*, hanno sottolineato i quattro punti seguenti:

- 1) A nessun titolo la Commissione poteva attribuire delle somme di denaro ai bieticoltori italiani, dato l'espresso divieto sancito dall'art. 34 del regolamento di base. Approvando l'art. 6 del

regolamento 134, essa si sarebbe arrogata poteri che non le spettavano affatto.

- 2) Riconoscere alla Commissione il potere di applicare, o di autorizzare ad applicare, una tassa a tutti i soggetti italiani che si trovavano in determinate condizioni costituirebbe la più grave delle violazioni dei principi fondamentali sui quali è basata la Comunità europea.
- 3) La tassa sul plusvalore non poteva consentire di raggiungere l'obiettivo che la Commissione si era prefissato, quello di evitare gli immagazzinamenti e gli aumenti dei prezzi dello zucchero in Italia. Nonostante i regolamenti del Consiglio, la svalutazione della lira italiana si era già ripercossa sul prezzo dello zucchero. Le imprese saccarifere degli altri Stati membri potevano offrire zucchero cristallino sul mercato italiano solo ai prezzi vigenti sul mercato europeo. Esse avevano già dovuto includervi la svalutazione della lira, senza curarsi affatto dei provvedimenti, adottati dalla Commissione per il mercato italiano. Lo zucchero cristallino, infatti, viene in gran parte importato in Italia dagli altri paesi della Comunità. Le industrie saccarifere italiane non potevano, quindi, aver interesse ad immagazzinare lo zucchero cristallino per poterlo vendere nel mese di luglio 1974 a prezzo aumentato.
- 4) Le imprese utilizzatrici avevano la certezza di venir assoggettate alla tassa soltanto l'8 luglio 1974, vale a dire 8 giorni dopo la scadenza del termine per la rilevazione delle giacenze. Di conseguenza, l'eccessivo immagazzinamento, ammesso che abbia, avuto luogo, non avrebbe potuto essere evitato. L'entità e le modalità d'applicazione della tassa avrebbero dovuto essere note alle imprese utilizzatrici di zucchero con un congruo anticipo rispetto al giorno di scadenza delle rilevazioni. In ogni caso, i contribuenti devono conoscere in anticipo quali tasse dovranno pagare ed essere liberi di agire in conseguenza.

La ditta Rey Soda contesta il valore delle cifre (stime) fornite dalla Commissione per quanto riguarda le giacenze di zucchero esistenti presso le industrie utilizzatrici nel 1973. Il dato complessivo di 20 000 tonnellate sarebbe infatti un dato convenzionale, usato anche negli anni precedenti. Per stabilire se le scorte costituite nel 1974 fossero eccessive, si sarebbe dovuto verificare se le giacenze superassero il volume medio delle scorte di esercizio necessarie per il funzionamento dell'impresa utilizzatrice.

Il *prof. Braguglia*, per il governo italiano, osserva che, se pure in materia di imposizioni fiscali e di aiuti nel settore agricolo il Consiglio dei ministri ha competenza esclusiva, tale circostanza è irrilevante, in quanto nella fattispecie la Commissione non ha unilateralmente imposto alcun tributo, né discrezionalmente attribuito sovvenzioni. A seguito dei provvedimenti adottati dal Consiglio per ritardare l'effetto della svalutazione della lira sul mercato italiano ed a seguito dell'aumento del 7 % subito dai prezzi comunitari, coloro che avevano acquistato lo zucchero ai vecchi prezzi si erano trovati a fruire di un plusvalore dell'ordine del 37 % circa. Stabilendo che una parte di tale plusvalore venisse ridistribuita ai bieticoltori, la Commissione avrebbe adottato un provvedimento di perequazione del mercato, inteso a riequilibrare gli oneri derivanti dalla normativa comunitaria.

Attribuendo all'Italia i poteri per emanare le norme interne di attuazione, la Commissione non avrebbe violato alcun principio comunitario. La massima «delegatus non potest delegare» non troverebbe categorica applicazione negli ordinamenti moderni, né costituirebbe un principio proprio del diritto comunitario.

Ribattendo l'argomento secondo cui, a differenza delle imprese produttrici, le imprese utilizzatrici non avrebbero potuto «scaricare a valle» l'onere finanziario loro imposto, il governo italiano ricorda che i provvedimenti coi quali, in Italia,

erano stati bloccati i prezzi venivano abrogati nel luglio 1974, di guisa che anche le industrie utilizzatrici avevano potuto trasferire l'onere della tassa, aumentando il prezzo dei prodotti.

L'avv. Maestripietri, agente della Commissione, ha svolto i quattro seguenti argomenti:

1. In forza dell'art. 37, n. 2, del regolamento n. 1009/67, la Commissione aveva la facoltà d'imporre un contributo sulle giacenze di zucchero esistenti in Italia.

Intenzionalmente il Consiglio avrebbe usato una formulazione ampia nella delega alla Commissione, consapevole che solo quest'ultima, grazie all'esame assiduo dei mercati e con quello strumento di pronto intervento che è il procedimento detto «del Comitato di gestione», è in grado di far fronte agli improvvisi cambiamenti della situazione del mercato.

L'interpretazione della Commissione troverebbe una conferma «autentica» nell'attività normativa del Consiglio:

La Commissione avrebbe voluto servirsi, nel regolamento di base per il settore lattiero-caseario, di una formula analoga a quella usata nell'art. 37, n. 2, del regolamento n. 1009/67. Ora, nell'ambito del comitato speciale per l'agricoltura, talune delegazioni vi si opponevano fermamente. Esse dichiaravano di non poter accettare il testo proposto, perchè fra le varie possibilità di azione così aperte alla Commissione vi era anche quella di imporre contributi sulle giacenze di latte in polvere.

L'art. 1 del regolamento 18 febbraio 1974, n. 419 (GU n. L 49, pag. 2) veniva in definitiva redatto come segue:

«Allo scopo di evitare perturbazioni sul mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari, dovute alla modifica dei prezzi in occasione del passaggio di una campagna lattiera all'altra, possono essere adottate le misure necessarie secondo la procedura di cui all'art. 30.

Tuttavia, una misura che preveda la tassazione dei prodotti lattiero-caseari immagazzinati prima dell'inizio di una nuova campagna lattiera, può essere decisa soltanto dal Consiglio, che delibera su proposta della Commissione, secondo la procedura di voto di cui all'art. 43, paragrafo 2, del trattato».

I ministri dell'agricoltura, nella riunione del Consiglio tenutasi nei giorni 26 e 27 maggio 1975, esprimevano le loro preoccupazioni per la scarsità di zucchero sul mercato italiano. Il ministro francese dichiarava che la Francia disponeva dello zucchero necessario a soddisfare il fabbisogno del mercato italiano, ma nessuno, in quel momento, voleva vendere, poichè tutti aspettavano il 1° luglio, data in cui i prezzi sarebbero aumentati del 15 %. I ministri dichiaravano allora che l'annuncio della tassazione delle giacenze avrebbe fatto ritrovare allo zucchero la via dei mercati. Era inteso che il relativo provvedimento sarebbe stato adottato dalla Commissione.

La tesi della Commissione corrisponderebbe alla «ratio» dell'art. 37, n. 2. In determinate circostanze il solo mezzo efficace, l'unico, senza il quale la delega alla Commissione perderebbe ogni effetto utile, è l'imposizione di un versamento come quello istituito nella fattispecie.

Detta tesi sarebbe suffragata anche dai precedenti normativi e giurisprudenziali: regolamento del Consiglio 769/68, regolamento della Commissione 1344/71. Vengono richiamati l'art. 37, n. 1, del regolamento n. 1009/67 ed il regolamento del Consiglio n. 769/68, che hanno già costituito oggetto di esame da parte della Corte (causa 5-71, *Zuckerfabrik Schöppenstedt* contro Consiglio); in proposito, l'avvocato generale K. Roemer osservava (Racc. 1971, pag. 992):

«Si parla quindi di «misure necessarie» in modo molto generico, il che fa presumere che al legislatore si fosse voluto lasciare un certo potere discrezionale».

2. La Commissione aveva la facoltà di decidere che il gettito della tassa venisse erogato a favore dei bieticoltori.

Con l'art. 34 del regolamento n. 1009/67, che costituisce una concreta applicazione dell'art. 42 del trattato, il Consiglio avrebbe autorizzato, entro certi limiti, determinati aiuti nazionali. La situazione creata dall'art. 6 del regolamento 834/74 sarebbe del tutto diversa, trattandosi in questo caso di «misure congiunte» o «aiuti congiunti», nel senso che la decisione di principio spetta alla Comunità, il finanziamento è disposto dallo Stato. A queste «misure congiunte» non si applicherebbero gli artt. 92-94, né l'art. 42. Con provvedimenti del genere la Comunità assolverebbe i suoi doveri riguardo alla gestione del mercato; rimarrebbe solo da esaminare, nell'ambito dell'art. 40, n. 3, se il provvedimento perequativo in causa rientri tra le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi definiti all'art. 39.

3. La Commissione aveva la facoltà di porre tale versamento a carico di tutti i detentori di zucchero, compresi gli utilizzatori.

Benché l'esportazione di zucchero non presentasse più alcun interesse nell'ultimo trimestre dell'annata saccarifera, a causa dei prelievi speciali all'esportazione, era tuttavia evidente che l'incetta dello zucchero ai prezzi del 1973/74 e l'immagazzinamento in attesa del 1° luglio 1974 costituivano pur sempre un'operazione vantaggiosa. Oltre i provvedimenti da applicare in tutti gli Stati membri, e contemplati nei primi tre articoli del regolamento 834/74, dei provvedimenti particolari dovevano essere adottati per l'Italia, e l'unico modo per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti era la tassazione del plusvalore delle giacenze.

La Commissione sottolinea la differenza tra questa situazione e quella cui si riferivano i regolamenti 769/68 del Consiglio e 1344/71 della Commissione.

Dato il largo anticipo con cui la Commissione ha adottato il provvedimento ora in esame, non vi sarebbe, neppure sotto questo aspetto, alcuna analogia con i suddetti regolamenti del 1968 e del 1971, ch'erano stati emanati solo pochi giorni prima dell'inizio della nuova stagione saccarifera.

La ragione per cui la Commissione è stata indotta a non esentare dal pagamento le scorte di esercizio delle industrie utilizzatrici risiederebbe nella gravità della situazione del mercato italiano dello zucchero. La Commissione temeva che i consumatori rimanessero senza zucchero, il che spiegherebbe la severità del provvedimento adottato. Essa si chiede ora perché mai gli utilizzatori avrebbero dovuto rimanere al riparo delle misure imposte dalla situazione del mercato. Poiché le scorte di esercizio sono una necessità anche per i produttori e per i commercianti, non si vede perché non avrebbe dovuto essere concesso anche a queste categorie l'esonero richiesto dagli utilizzatori.

4. La Commissione non aveva fatto altro che affidare all'Italia la riscossione della tassa.

Il provvedimento da adottare sarebbe stato chiaramente definito: doveva trattarsi del pagamento a favore dei bieticoltori, nei limiti del plusvalore sulle giacenze esistenti al 1° luglio 1974.

Le amministrazioni nazionali non disporrebbero di un potere discrezionale che consenta loro di adottare provvedimenti la cui portata superi i limiti posti dalle norme comunitarie (ved., in tal senso, l'avvocato generale Mayras, nella causa 32-72, *Wasaknäcke* contro *Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide*, Racc. 1972, pag. 1188). La Commissione richiama anche la causa *Westzucker* ed in particolare le conclusioni dell'avvocato generale (causa 57-72, Racc. 1973, pag. 343).

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 1° ottobre 1975.

In diritto

- 1 Con ordinanza 30 gennaio 1975, pervenuta in cancelleria il 19 febbraio 1975, il pretore di Abbiategrasso ha proposto alla Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, una domanda di pronunzia pregiudiziale circa la validità e l'interpretazione dell'art. 6 del regolamento CEE della Commissione n. 834/74 (GU n. L 99, pag. 15), completato e modificato dai regolamenti CEE della Commissione n. 1495/74 (GU n. L 158, pag. 20) e n. 2106/74 (GU n. L 218, pag. 53).

- 2 Dall'ordinanza di rinvio risulta che la soluzione delle questioni ivi formulate deve consentire al giudice nazionale di valutare se la riscossione, da parte della Cassa conguaglio zucchero, di un contributo sulle giacenze di zucchero esistenti presso le industrie utilizzatrici italiane al momento del passaggio alla stagione saccarifera 1974/75 sia conforme al diritto comunitario.

- 3 Il suddetto contributo è stato istituito con un decreto legge italiano, in cui veniva fatto riferimento ai summenzionati regolamenti della Commissione. Nella prima questione, il giudice nazionale chiede perciò alla Corte se l'art. 6 del regolamento (CEE) n. 834/74 vada interpretato nel senso ch'esso non autorizza l'Italia ad imporre oneri pecuniari a carico degli utilizzatori di zucchero ed a favore dei produttori di barbabietole.

- 4 Nella seconda questione, si chiede alla Corte di pronunziarsi sul se detta norma sia stata emanata in modo illegittimo, in quanto un'imposizione del genere di quella da essa autorizzata dev'essere approvata espressamente dal Consiglio dei ministri.

- 5 Dato che le due questioni sono strettamente connesse, è opportuno risolverle congiuntamente.

Sulle prime due questioni

- 6 L'art. 6 del regolamento n. 834/74 è stato *adottato* dalla Commissione in forza dell'art. 37, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 1009/67, che costituisce il regolamento di base nel settore dello zucchero.

- 7 L'attrice nella causa principale sostiene, in primo luogo, che l'art. 37, n. 2, non attribuisce alla Commissione la facoltà di obbligare uno Stato membro ad imporre oneri pecuniari sulle giacenze di zucchero esistenti in tale Stato.
- 8 In secondo luogo, essa assume che, anche qualora la Commissione avesse avuto tale facoltà, il suddetto obbligo avrebbe potuto essere imposto per compensare solo la modifica del livello dei prezzi comunitari espressi in unità di conto, non già le variazioni di tali prezzi in moneta nazionale, a seguito della svalutazione di questa moneta.
- 9 Tenuto conto della finalità dell'art. 155 del trattato, che è quella di mantenere l'equilibrio dei poteri fra il Consiglio e la Commissione, le facoltà attribuite a quest'ultima dall'art. 37, n. 2, dovrebbero essere oggetto d'interpretazione restrittiva.
- 10 Allorchè l'art. 155 del trattato stabilisce che «la Commissione ... esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite», dal contesto del trattato, nel quale l'articolo va considerato, nonché dalle esigenze concrete, risulta che la nozione di attuazione va interpretata in senso lato.
- 11 Poiché solo la Commissione è in grado di seguire costantemente ed attentamente l'andamento dei mercati agricoli e di agire con la necessaria tempestività, il Consiglio può essere indotto, nel settore della politica agricola comune, ad attribuire alla Commissione ampie facoltà di valutazione e d'azione.
- 12 D'altra parte, l'art. 155 consente al Consiglio di determinare le condizioni alle quali esso può subordinare l'esercizio, da parte della Commissione, dei poteri a questa attribuiti.
- 13 I poteri attribuiti alla Commissione dall'art. 37, n. 2, del regolamento di base vanno esercitati secondo il procedimento detto «del Comitato di gestione», metodo che consente al Consiglio di attribuire alla Commissione poteri di attuazione notevolmente estesi, pur riservandosi, se del caso, di avocare a sé la decisione.
- 14 Qualora il Consiglio abbia così attribuito ampi poteri alla Commissione, i limiti della competenza di quest'ultima devono essere definiti non tanto in fun-

zione del significato letterale della delega, quanto con riferimento agli obiettivi generali essenziali dell'organizzazione del mercato.

15 In base a tali principi, si deve accertare in primo luogo se l'art. 37, n. 2, del regolamento n. 1009/67 abbia potuto offrire un valido fondamento giuridico alle disposizioni adottate nella fattispecie dalla Commissione.

16 L'art. 37 stabilisce, al n. 1, che:

«Per le quantità di zucchero in scorta il 1° luglio 1968, il Consiglio . . . adotta le disposizioni concernenti le misure necessarie per coprire la differenza tra i prezzi nazionali dello zucchero ed i prezzi valevoli dal 1° luglio 1968»

(data in cui entra in vigore il regime comune di prezzi istituito col regolamento stesso).

17 Secondo il n. 2 dello stesso articolo,

«Possono essere adottate, secondo la procedura prevista dall'articolo 40, le disposizioni necessarie per evitare che il mercato dello zucchero subisca perturbazioni a causa di una modifica del livello dei prezzi al momento del passaggio da una campagna saccarifera all'altra»

(cioè secondo il procedimento detto «del comitato di gestione»).

18 L'analogia fra i poteri riservati al Consiglio per quanto riguarda la prima stagione saccarifera considerata e quelli attribuiti alla Commissione per le stagioni successive trova una spiegazione nel 15° punto della motivazione premessa dal Consiglio al regolamento di cui trattasi.

19 Vi si dice, infatti,

- « — che il passaggio al regime instaurato dal presente regolamento deve effettuarsi nelle migliori condizioni;
- che a tal fine possono risultare necessarie alcune misure transitorie;
- che la stessa necessità può risultare al momento di ciascun passaggio da una campagna saccarifera all'altra;
- che è pertanto opportuno prevedere la possibilità di adottare misure adeguate».

- 20 Di conseguenza, in forza dell'art. 37, n. 2, di cui sopra la Commissione può adottare (analogamente a quanto è stato fatto dal Consiglio col regolamento n. 769/68, che stabilisce le misure necessarie per coprire la differenza tra i prezzi, nella Comunità, a partire dal 1° luglio 1968; GU 1968, n. L 143, pag. 14) provvedimenti di perequazione, onde evitare perturbazioni del mercato derivanti da una modifica del livello dei prezzi al momento del passaggio da una stagione saccarifera all'altra.
- 21 Nella fattispecie il Consiglio decideva che, nel mercato dello zucchero, il nuovo tasso di conversione della lira italiana rispetto all'unità di conto sarebbe stato applicato dall'inizio della stagione 1974/75, lasciando così alla Commissione il compito di tenerne conto e di adottare i provvedimenti eventualmente necessari per evitare perturbazioni del mercato italiano.
- 22 La realizzazione dell'obiettivo cui tende l'art. 37, n. 2 (consistente nella possibilità, per la Commissione, di prevenire le perturbazioni che una notevole modifica dei prezzi dello zucchero potrebbe provocare sui mercati saccariferi, nella fattispecie sul mercato italiano) verrebbe resa impossibile, se la Commissione non dovesse tener conto anche della modifica dei prezzi espressi in moneta nazionale.
- 23 Un notevole aumento dei prezzi comunitari espressi in moneta nazionale poteva costituire un incentivo all'immagazzinamento eccessivo.
- 24 Una disposizione intesa ad imporre ai detentori di quantitativi di zucchero superiori a certi limiti l'obbligo di pagare un contributo su tali scorte poteva costituire di per sé un provvedimento atto ad evitare l'immagazzinamento eccessivo ed a favorire il regolare approvvigionamento dei consumatori, purchè fosse stata annunciata tempestivamente e formulata in termini chiari e perentori.
- 25 Tuttavia, l'art. 37, n. 2, del regolamento di base, che autorizza la Commissione ad adottare, seguendo il procedimento di consultazione del comitato di gestione, provvedimenti direttamente efficaci in uno Stato membro, non può essere interpretato nel senso ch'esso permetta alla Commissione di affidare allo Stato stesso il compito di stabilire, sotto forma di provvedimenti d'attuazione, le norme sostanziali di base, che sarebbero così sottratte all'eventuale controllo del Consiglio.

- 26 Perciò, nel sistema istituito dall'art. 37, n. 2, del regolamento di base, spetta alla Commissione, qualora essa decida, previa consultazione del comitato di gestione, di obbligare determinati detentori di zucchero, in uno Stato membro, a pagare un contributo sulle giacenze, di fissare direttamente chiare norme sostanziali di base.
- 27 Dal momento che gli effetti dell'imposizione di un contributo per evitare l'eccessivo immagazzinamento di una merce dipendono in gran parte dall'entità dell'aliquota, il provvedimento avrebbe dovuto indicare, oltre agli operatori obbligati al pagamento, anche le basi di calcolo del contributo.
- 28 Per adempiere l'obbligo impostole dall'art. 37, n. 2, la Commissione avrebbe quindi dovuto stabilire la base di calcolo del contributo e le categorie di operatori soggetti al pagamento, e chiedere il parere del comitato di gestione in merito alla relativa decisione.
- 29 Di conseguenza, in forza dell'art. 37, n. 2, la Commissione era legittimata ad emanare, con parere favorevole del comitato di gestione, un provvedimento inteso ad imporre un onere pecuniario ai detentori di scorte di zucchero, in uno Stato membro, a seguito di modifiche dei prezzi comunitari e di tali prezzi espressi in moneta nazionale, al momento del passaggio ad una nuova stagione saccarifera, a condizione che in tale provvedimento venissero direttamente stabilite le norme sostanziali di base.
- 30 Va poi accertato se la Commissione si sia legittimamente valse, nella fattispecie, dei suddetti poteri.
- 31 L'art. 6 del regolamento n. 834/74 stabilisce che:
- 1) L'Italia adotta le misure nazionali ad evitare perturbazioni sul mercato provocate dall'aumento in lire italiane del prezzo dello zucchero al 1° luglio 1974. Tali misure consistono particolarmente in un pagamento ai produttori di barbabietole del plusvalore sulle giacenze.
 - 2) Le misure adottate e da adottare di cui al paragrafo 1 sono comunicate per iscritto alla Commissione anteriormente al 5 giugno 1974.▶

- 32 Il n. 1 del suddetto articolo obbliga l'Italia ad effettuare un pagamento a favore dei bieticoltori, ma non precisa come vadano intese le nozioni di «*plusvalore*» e di «*giacenze*».
- 33 È perciò necessario indagare se la norma assuma un preciso significato in base al contesto nel quale essa s'inserisce ed ai precedenti comunitari.
- 34 Nel regolamento CEE del Consiglio 18 giugno 1968, n. 750, che stabilisce le norme generali relative alla compensazione delle spese di magazzinaggio, viene indicato che il magazzinaggio si effettua principalmente a livello dei produttori di zucchero, ma anche, in taluni Stati membri, a livello di altri operatori economici.
- 35 Nel regolamento del Consiglio 18 giugno 1968, n. 748, relativo alle norme generali per il riporto di una parte della produzione di zucchero alla stagione saccarifera successiva (GU n. L 137, pag. 1), viene indicato, nella motivazione, che «nella campagna saccarifera successiva a quella della produzione, il fabbricante può ottenere, alla vendita dello zucchero riportato, un prezzo uguale al prezzo d'intervento valido per tale campagna» e che «a norma dell'art. 37, n. 2, del regolamento n. 1009/67/CEE, in caso di modifica del livello dei prezzi... possono essere adottate misure per coprire la differenza di prezzo per lo zucchero in scorta al 1° luglio».
- 36 Da ciò si desume che la nozione di «*giacenze*» nell'organizzazione di mercato di cui trattasi si riferisce principalmente alle scorte in possesso dei produttori di zucchero.
- 37 Le scorte detenute dalle industrie utilizzatrici, come quelle degli altri consumatori, non rientrano, in generale, nell'organizzazione comune di mercato, per il fatto che, una volta raggiunta questa fase, il ciclo della produzione e del commercio dello zucchero è ormai terminato.
- 38 Le industrie utilizzatrici di zucchero, benché generalmente non effettuino l'immagazzinamento ai sensi dei regolamenti agricoli, ma detengano solo le scorte necessarie, in funzione della natura e del ritmo della loro attività, alla produzione normale, possono tuttavia essere stimolate, in determinate circostanze, ad immagazzinare la merce a scopo speculativo, con conseguente perturbazione del mercato.

- 39 Perciò il regolamento del Consiglio n. 769/68, pur esentando dal contributo da esso istituito i quantitativi di zucchero necessari a tali industrie per un'attività normale di quattro settimane, ha tuttavia imposto il pagamento del contributo stesso sulle rimanenti scorte.
- 40 Il regolamento della Commissione n. 1344/71, pur contemplando la riscossione di una tassa sulle giacenze rilevate alla data del 1° luglio 1971, al fine di evitare perturbazioni sul mercato interno francese, ha esentato dal pagamento i quantitativi considerati come scorte di esercizio, in possesso degli utilizzatori, fino ad un massimo di 20 000 tonnellate.
- 41 Ammesso che l'ultimo «considerando» del regolamento n. 834/74 — nel quale viene indicato che i provvedimenti che l'Italia è tenuta ad adottare devono «avere come effetto la mancanza di ogni interesse ad un immagazzinamento eccessivo» — possa far ritenere che le scorte di esercizio o scorte normali delle imprese utilizzatrici debbano essere esonerate, sarebbe tuttavia necessaria una precisazione come quella contenuta nei precedenti testi comunitari.
- 42 La Commissione sostiene che l'art. 6 del regolamento n. 834/74, non facendo alcuna precisazione, ha inteso colpire indistintamente tutte le giacenze di zucchero, comprese le scorte di esercizio degli utilizzatori.
- 43 Questa tesi sarebbe confermata dal regolamento della Commissione n. 1495/74, il quale impone l'obbligo della dichiarazione a «tutti coloro che in Italia alle ore 0,00 del 1° luglio 1974 detengono, *a qualsiasi titolo*, zucchero . . .».
- 44 Va ritenuto che un obbligo di dichiarazione del genere è compatibile con l'esonero delle scorte di esercizio, così come lo era nei casi precedenti.
- 45 Né di per se stesso, né in relazione col regolamento n. 1495/74, nè alla luce dei precedenti comunitari, l'art. 6 del regolamento n. 834/74 può essere interpretato nel senso ch'esso determini le categorie di operatori soggetti al pagamento del contributo.

- 46 Se ne deve inferire che la Commissione, avendo definito lo scopo dei provvedimenti che dovevano essere adottati dalle autorità italiane, avrebbe dovuto altresì precisare, per ciascuna categoria di operatori economici e tenendo conto delle dimensioni delle imprese, il senso della nozione di «immagazzinamento eccessivo».
- 47 D'altra parte, poiché la nozione di «plusvalore» costituisce un'innovazione nei regolamenti agricoli, com'è stato dichiarato dalla Commissione nel corso del procedimento, il relativo metodo di calcolo va stabilito in base a precise disposizioni.
- 48 Inoltre, omettendo di precisare, nell'articolo in questione, le basi di calcolo del contributo, e lasciando all'Italia il compito di determinarle, la Commissione è venuta meno al proprio dovere di adottare le norme sostanziali di base e di sottoporle, tramite il procedimento del comitato di gestione, all'eventuale valutazione del Consiglio.
- 49 Le prime due questioni sollevate dal giudice nazionale vanno quindi risolte dichiarando l'illegittimità dell'art. 6 del regolamento n. 834/74.

Sulla nona questione

- 50 Con la nona questione si chiede se l'ordinamento giuridico delle Comunità conosca dei principi che consentano di qualificare illegittimo, in quanto contrastante col diritto comunitario, un atto legislativo di uno Stato membro, qualora tale atto venga emanato per dare esecuzione ad atti invalidi delle istituzioni comunitarie.
- 51 Spetta anzitutto alle autorità nazionali trarre, nel proprio ordinamento giuridico, le conseguenze dell'illegittimità di tali atti, dichiarata nell'ambito dell'art. 177 del trattato CEE.

Sulle altre questioni

- 52 Le altre questioni formulate dal giudice nazionale riguardano anch'esse, sotto altri aspetti, la validità dell'art. 6 del regolamento n. 834/74. La soluzione data alle prime due questioni le rende, quindi, prive di oggetto.

Sulle spese

- 53 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee e dalla Repubblica italiana, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione.
- 54 Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi di statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal pretore di Abbiategrosso con ordinanza 30 gennaio 1975, afferma per diritto:

L'art. 6 del regolamento della Commissione n. 834/74/CEE è illegittimo.

R. Lecourt R. Monaco H. Kutscher A. M. Donner J. Mertens de Wilmars
P. Pescatore M. Sørensen A. J. Mackenzie Stuart A. O'Keeffe

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 30 ottobre 1975.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt