

4° Non vi è incompatibilità tra l'applicabilità diretta di un regolamento comunitario e l'esercizio del potere, attribuito ad uno Stato membro, di adottare provvedimenti d'attuazione in base a tale regolamento.

Kutscher

Mertens de Wilmars

Mackenzie Stuart

Pescatore

Sørensen

O'Keeffe

Koopmans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 settembre 1979.

Il cancelliere

Il presidente della Prima Sezione
ff. di presidente

A. Van Houtte

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JEAN-PIERRE WARNER
DEL 28 GIUGNO 1979 ¹

Indice

Introduzione	2774
Sulla prima questione	2778
Sulla seconda questione	2782
Sulla terza questione	2783
Sulla quarta questione	2784
Sulla quinta questione	2785
Sulla sesta questione	2786
Sulla settima questione	2787
Conclusioni	2788

¹ — Traduzione dall'inglese.

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

Introduzione

Il presente procedimento ha avuto inizio con una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio.

Le ricorrenti nelle cause principali sono le due maggiori imprese saccarifere italiane: la SpA Eridania — Zuccherifici nazionali, di Genova, e la SpA Società italiana per l'industria degli zuccheri, di Roma. Esse contestano, nelle suddette cause, la validità del decreto ministeriale 7 dicembre 1977 (Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 341, del 15 dicembre 1977), che riduceva le «quote di base» ad esse assegnate in forza dell'organizzazione comune del mercato nel settore dello zucchero, aumentando la «quota di base» di un altro produttore italiano, la SpA Zuccherifici meridionali, di Policoro, in provincia di Matera. I primi due resistenti nelle cause principali sono i ministri responsabili del decreto impugnato, e cioè il Ministro per l'agricoltura e le foreste e il Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato. Resistente è anche la SpA Zuccherifici meridionali (che, in prosieguo, chiamerò per brevità «ZM»).

Nel procedimento dinanzi a questa Corte sono state presentate osservazioni da parte delle ricorrenti nelle cause principali, della ZM, del Governo italiano, del Consiglio e della Commissione.

Vi è nota l'organizzazione comune del mercato dello zucchero, istituita con regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1967, n. 1009 ed attualmente ba-

sata sul regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3330 (GU n. L 359, del 31. 12. 1974), e conoscete pure, in particolare, il regime delle quote, contemplato dagli artt. 23 e segg. di quest'ultimo regolamento.

L'art. 23 stabilisce che tale regime si applica per le stagioni saccarifere 1975/76 — 1979/80 compresa.

L'art. 24, n. 1, dispone che gli Stati membri fissano una «quota di base» per ciascuna impresa che abbia utilizzato la propria quota di base nella stagione saccarifera 1974/75.

L'art. 24, n. 2, stabilisce il modo in cui gli Stati membri procedono alla fissazione contemplata dal n. 1 dello stesso articolo. Il metodo, per riassumere, è il seguente: ai sensi del quarto (ed ultimo) comma dell'art. 24, n. 2, ad ogni Stato membro viene attribuita una «quantità di base». Per l'Italia, questa è pari a 1 230 000 tonnellate. Il primo comma dell'art. 24, n. 2, stabilisce una formula secondo cui ciascuno Stato membro suddivide la propria quantità di base fra le imprese situate nel proprio territorio, con riferimento alla rispettiva produzione annua media durante le stagioni saccarifere 1968/69 - 1972/73. Questa formula non lascia allo Stato membro alcun potere discrezionale. Tuttavia, quanto alla sua applicazione, sono fatte salve talune altre disposizioni del regolamento di cui passo ad illustrare il contenuto.

In primo luogo, il secondo comma dell'art. 24, n. 2, stabilisce che, quando la produzione di riferimento di un'impresa è inferiore alla quota di base della stessa per il 1974/75, tale quota si sostituisce alla produzione di riferimento.

In secondo luogo, il terzo comma dell'art. 24, n. 2, attribuisce allo Stato membro la facoltà di discostarsi, entro certi limiti, dalla suddetta formula, qualora la somma delle produzioni di riferimento di tutte le imprese situate nel suo territorio sia inferiore alla quantità di base fissata per lo Stato interessato dal regolamento n. 1009/67 (nel caso dell'Italia, tale quantità è rimasta invariata: 1 230 000 tonnellate). In siffatte circostanze, detto Stato membro può assegnare a ciascuna impresa una quota di base che sia «giustificata» dall'andamento della produzione dell'impresa in questione durante il periodo 1968/69 - 1974/75, e non inferiore alla produzione dell'impresa nel 1974/75. Abbiamo appreso che le suddette circostanze esistevano in Italia, e che in realtà questo era l'unico Stato membro a trovarsi in una situazione del genere.

In terzo luogo, l'art. 24, n. 3 — la cui importanza è fondamentale nella fattispecie — dispone quanto segue:

«Il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, stabilisce le norme generali per l'applicazione del presente articolo e le eventuali deroghe alle sue disposizioni».

Infine, l'art. 24, n. 4, dispone che le norme eventualmente necessarie per stabilire le modalità d'applicazione dello stesso articolo vengono adottate secondo il procedimento «del Comitato di gestione».

Non ho bisogno di ricordare che lo zucchero prodotto nell'ambito della quota di base spettante a ciascuna impresa, comunemente designato come «zucchero A», fruisce pienamente del sistema di sostegno dei prezzi istituito dal regolamento, ed in particolare del rimborso delle spese di magazzinaggio (art. 8), dell'acquisto a

prezzo d'intervento (art. 9) e della restituzione all'esportazione (art. 9).

A norma dell'art. 25, a ciascuna impresa per la quale è stata fissata una quota di base può essere attribuita una «quota massima», pari alla quota di base moltiplicata per un coefficiente che viene fissato annualmente dal Consiglio. Lo zucchero prodotto dalle imprese oltre la quota di base, ma entro la quota massima («zucchero B») fruisce anch'esso pienamente dei provvedimenti di sostegno dei prezzi, ma è assoggettato, a norma dell'art. 27, ad un contributo sulla produzione.

A norma dell'art. 26, lo zucchero prodotto dalle imprese oltre la quota massima («zucchero C») non fruisce dei provvedimenti di sostegno dei prezzi, non può essere smerciato sul mercato interno e viene esportato dal territorio comunitario senza fruire delle restituzioni.

Lo stesso giorno in cui emanava il regolamento n. 3330/74, il Consiglio adottava in base all'art. 24, n. 3, di questo testo, anche il regolamento (CEE) n. 3331/74, relativo all'assegnazione e alla modifica delle quote di base nel settore dello zucchero (GU n. L 359, del 31. 12. 1974).

L'art. 2 del regolamento n. 3331/74 stabilisce quanto segue:

«1. In deroga all'art. 24, paragrafo 2, primo, secondo e terzo comma, del regolamento (CEE) n. 3330/74, gli Stati membri possono diminuire la quota di base di ciascuna impresa di una quantità totale che non superi, per tutto il periodo dal 1° luglio 1975 al 30 giugno 1980, il 5 % della quota di base originariamente assegnata a ciascuna di esse per la campagna saccarifera 1975/1976.

Gli Stati membri assegnano la quantità detratta a una o più delle restanti imprese.

2. In deroga all'art. 24, paragrafo 2, primo, secondo e terzo comma, del regolamento (CEE) n. 3330/74 e al paragrafo 1 del presente articolo, la Repubblica italiana può modificare la quota di base delle imprese situate nel proprio territorio, tenendo conto di progetti di ristrutturazione del settore bieticolo e del settore saccarifero, nella misura necessaria a consentire la loro realizzazione. Detti progetti sono sottoposti, per parere, alla Commissione anteriormente al 1° luglio 1978».

n. 1101; 8 agosto 1972, n. 464; 7 giugno 1975, n. 230).

Basandosi su tale normativa, nel febbraio 1976 la ZM presentava al Ministero per l'industria, il commercio e l'artigianato un piano di ristrutturazione, del quale non si trova copia nel fascicolo di causa, ma che sembra riguardasse unicamente lo stabilimento della ZM in Policoro.

Ricorderete che questa Corte ha dovuto esaminare il suddetto articolo, e in particolare l'aggiunta ad esso fatta, relativamente ai dipartimenti francesi d'oltremare, col regolamento (CEE) del Consiglio n. 298/78, nelle cause riunite 103-109/78 (sentenza 18 gennaio 1979, *Société des Usines de Beaufort c/ Consiglio*, Racc. 1979, pag. 17).

È nell'esercizio del potere discrezionale attribuito all'Italia dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 che i Ministri residenti nella causa principale avrebbero emanato il decreto 7 dicembre 1977, la cui validità viene contestata dalle ricorrenti.

In Italia, la normativa generale in materia di ristrutturazione, riorganizzazione e conversione industriale risulta consistere essenzialmente in quattro leggi (5 novembre 1968, n. 1115; 1° dicembre 1971,

Dopo esser stato sottoposto al parere del comitato interministeriale per la programmazione economica, il piano veniva infine approvato con decreto interministeriale 13 dicembre 1976, adottato di concerto da alcuni ministri che non sono tutti gli stessi costituitisi in giudizio come resistenti nelle cause principali: si tratta, infatti, del Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato, del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale e del Ministro per le partecipazioni statali. Al decreto era allegato un «prospetto riassuntivo degli elementi fondamentali del piano», che non si trova, neppure esso, fra gli atti di causa (esiste, tuttavia, nel fascicolo trasmesso dal Tribunale alla Corte, una lettera della ZM al Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato, in data 9 dicembre 1976, nella quale sono esposti i suddetti elementi). Il decreto prevedeva un contributo statale di 6 800 milioni di lire, a fronte della spesa complessiva per l'attuazione del piano, che doveva essere di 13 500 milioni di lire, di cui 8 000 milioni per investimenti tecnici, 2 500 milioni per dimissioni di passività e 3 000 milioni per scorte. Il termine per la realizzazione del piano veniva fissato al 31 dicembre 1977.

Il 1° agosto 1977, il Ministro per l'agricoltura e le foreste scriveva alla Commis-

sione CEE, per sottoporre al suo «parere» il testo del futuro decreto 7 dicembre 1977, una lettera avente il seguente oggetto: «Progetto di ristrutturazione bieticolo-saccarifero ai sensi dell'art. 2, paragrafo 2, del regolamento CEE del Consiglio n. 3331/74». Vi si spiegava che, col decreto in questione, si intendeva aumentare la quota di base a suo tempo assegnata alla ZM, per permettere la valida ristrutturazione del settore bieticolo-saccarifero nella zona del Meta-pontino, dove è appunto situato l'unico impianto della società in questione; che in detta zona si era verificato, nelle stagioni 1976/77 e 1977/78, un notevole incremento delle superfici coltivate a barbabietole, anche perché erano stati portati a termine, a cura dello Stato, lavori per l'irrigazione di terre che erano così divenute atte alla bieticoltura; che, fra l'altro, la realizzazione di un piano di ristrutturazione industriale il quale aveva notevolmente aumentato la potenzialità di trasformazione dell'impianto in questione rendeva necessario l'intervento pubblico al fine di consolidare e rafforzare gli obiettivi già raggiunti; che tale consolidamento si inquadrava, tra l'altro, nella politica perseguita dall'amministrazione italiana, tendente ad assecondare lo spostamento dalla coltura di barbabietole verso le zone a maggiore vocazione bieticola. Dal preambolo del progetto di decreto risulta chiaramente che ciò significava uno spostamento dall'Italia settentrionale al Meridione.

Il 5 ottobre 1977, il sig. Gundelach scriveva per conto della Commissione al Ministro italiano dell'agricoltura e delle foreste, riferendosi alla suddetta lettera 1° agosto 1977 e dichiarando che la Commissione prendeva atto degli elementi esposti in detta lettera e del fatto che il progetto di decreto costituiva l'u-

nica applicazione effettiva dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74.

Non risulta che al parere della Commissione sia stato sottoposto alcun piano di ristrutturazione, come tale, né consta che la Commissione abbia mai espresso alcun parere in merito al progetto di decreto.

Nel preambolo del decreto 7 dicembre 1977 si faceva menzione di vari decreti precedenti, relativi all'assegnazione delle quote di base alle imprese saccarifere, in Italia, per le stagioni 1975/76 - 1979/80. Ai fini del presente procedimento, non è necessario esaminare nei particolari questi decreti precedenti. Abbiamo appreso che la validità di ciascuno di essi è stata contestata, in un modo o nell'altro, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio. È però solo riguardo al decreto 7 dicembre 1977 — ultimo della serie — che detto giudice ha effettuato il rinvio a questa Corte. In breve, si può dire che tale atto aveva l'effetto di ridurre le quote di base delle ricorrenti nelle cause principali e di altre due imprese del Nord-Italia, in ogni caso in misura inferiore all'1 %, e di aumentare di 60 000 tonnellate, e cioè all'incirca del 27 %, la quota di base della ZM.

Il Tribunale ha sottoposto alla Corte sette questioni pregiudiziali, di cui quattro — formulate ai punti 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 dell'ordinanza di rinvio — vertono sulla validità dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74, mentre le altre tre — formulate ai punti 3.1, 3.2 e 3.3 dell'ordi-

nanza — riguardano l'interpretazione di detta norma, supponendo che questa sia valida. La prima, la terza e la quarta di tali questioni sono state suggerite al Tribunale dalle ricorrenti. La seconda questione, nonché le tre relative all'interpretazione, sono state formulate d'ufficio dal giudice a quo.

Sulla prima questione

La prima questione ha il seguente tenore:

«Se nel procedimento seguito per l'approvazione della norma in esame sia stata illegittimamente omessa la previa consultazione dell'Assemblea, prescritta dall'art. 43, n. 2, 3° comma, del Trattato».

Per capire la suddetta questione è necessario risalire all'«iter parlamentare» delle proposte della Commissione divenute poi i regolamenti nn. 3330/74 e 3331/74. Ma, prima, devo richiamare le disposizioni rilevanti del Trattato.

Ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 43, n. 2, il Consiglio stabilisce regolamenti o direttive oppure adotta decisioni «su proposta della Commissione, previa consultazione dell'Assemblea, ... deliberando all'unanimità durante le due prime tappe e a maggioranza qualificata in seguito».

La ZM ha sostenuto che, considerato quanto stabilito dal primo comma dell'art. 43, n. 2, deve ritenersi che il procedimento di cui all'ultimo comma valga soltanto per le proposte presentate dalla Commissione nel termine di due anni dall'entrata in vigore del Trattato. A mio avviso, questa tesi — dato l'espresso riferimento, contenuto nell'ultimo comma, all'emanazione di determinati atti durante le prime due tappe del periodo transitorio e in epoca successiva — non può essere esatta. Inoltre, se la ZM fosse nel giusto, risulterebbe che il Consiglio

avrebbe perduto da tempo qualsiasi potere di legiferare in materia di agricoltura.

L'art. 149 del Trattato stabilisce che:

«Quando, in virtù delle disposizioni del presente Trattato, un atto del Consiglio sia stato emanato su proposta della Commissione, il Consiglio può emanare un atto che costituisca emendamento della proposta stessa, soltanto con deliberazione unanime.

Fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato, la Commissione può modificare la sua proposta iniziale, specie quando l'Assemblea sia stata consultata in merito alla proposta».

Infine, secondo l'art. 155,

«Al fine di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune nella Comunità, la Commissione:

...

esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite».

Le proposte della Commissione poi trasformate nei regolamenti nn. 3330/74 e 3331/74 venivano sottoposte contemporaneamente al Consiglio, il 18 ottobre 1974 (ved. GU n. C 145, del 22. 11. 1974, pag. 38). Secondo la proposta per il regolamento n. 3330/74, le quote di base da assegnare alle imprese, nell'intera Comunità, dovevano essere fissate dal Consiglio. Ciò costituiva una soluzione diversa rispetto al sistema applicato in forza del regolamento n. 1009/67, sistema consistente nell'assegnazione, da parte degli Stati membri, di quote comprese nella quantità di base attribuita a ciascuno di essi, e in definitiva mantenuto in vigore dal Consiglio nella versione finale del regolamento n. 3330/74. Nella proposta per il regolamento n. 3331/74, l'art. 2 comprendeva tre punti:

il n. 1 consentiva la riduzione della quota di base di ciascuna impresa in misura non superiore al 10 %, per l'intero periodo dal 1° luglio 1975 al 30 giugno 1980. I nn. 2 e 3 stabilivano talune limitazioni per l'esercizio di detta facoltà. In particolare, la modifica della quota di base avrebbe potuto essere effettuata soltanto se «ne risulta [sse] migliorata la struttura dell'economia saccarifera delle regioni interessate».

Entrambe le proposte venivano inviate, per consultazione, al Parlamento europeo. In corso di causa, il Consiglio ha fatto presente che, per la proposta divenuta poi il regolamento n. 3330/74, ciò era stato fatto in quanto necessario ai sensi dell'art. 43, n. 2, del Trattato, mentre, per la proposta di regolamento n. 3331/74, la trasmissione era avvenuta per spontanea iniziativa del Consiglio, trattandosi di un atto il cui fondamento giuridico era non già l'art. 42, n. 2, del Trattato, bensì l'art. 24, n. 3, di quello che sarebbe divenuto il regolamento n. 3330/74.

Il Consiglio discuteva le proposte per la prima volta il 21 ottobre 1974, senza attendere il parere del Parlamento. Esso ha spiegato, nel corso del procedimento, che la questione era urgente: i nuovi regolamenti avrebbero dovuto entrare in vigore in tempo utile, prima dell'inizio della stagione 1975/76, di guisa che, rispettando il calendario normale, essi avrebbero dovuto essere adottati entro il 1° luglio 1974; le relative proposte della Commissione avevano tuttavia subito ritardi a causa dei negoziati con gli Stati ACP, imposti dal Protocollo dell'Atto di adesione.

È nella sessione del 21 ottobre 1974 che il Consiglio decideva di mantenere in vigore il sistema già esistente per l'assegnazione delle quote di base e si dichiarava d'accordo sulle quantità di base che sarebbero state attribuite a ciascuno Stato membro. Nella comunicazione alla stampa rilasciata dal Consiglio alla fine della sessione (allegato I delle osserva-

zioni del Consiglio) è detto inoltre quanto segue:

«Inoltre il Consiglio si è impegnato a prevedere, nell'ambito del nuovo regime saccarifero, disposizioni speciali a favore dell'Italia che comprendano:

- l'autorizzazione all'adattamento delle quote di base delle sue imprese secondo progetti di ristrutturazione del settore bieticolo e saccarifero da sottoporre entro il 1° luglio 1978 alla Commissione, che dovrà dare il suo parere, e ciò nella misura necessaria per consentire la realizzazione di tali progetti,
- l'autorizzazione alla concessione di aiuti nazionali nel corso delle campagne saccarifere dal 1975/1976 al 1979/1980».

Il Parlamento prendeva in esame le proposte in questione il 14 novembre 1974. Da quanto dichiarato durante il dibattito risulta che i deputati erano al corrente della riunione tenuta il 21 ottobre dal Consiglio. Probabilmente, essi erano a conoscenza del contenuto della comunicazione alla stampa.

Il Consiglio discuteva nuovamente le proposte della Commissione nella sessione 18-20 novembre 1974.

Il parere del Parlamento veniva espresso in una risoluzione emanata il 9 dicembre 1974, nella quale si riflette la netta disapprovazione del Parlamento quanto all'orientamento seguito dal Consiglio nel prendere decisioni senza attendere il parere dell'Assemblea. Quanto al merito delle proposte di regolamento, nella risoluzione si facevano dettagliate considerazioni, ma, per quanto concerne le norme ora in questione, l'unico commento significativo è il suggerimento che venisse riesaminato il limite massimo del 10 % entro il quale potevano essere ridotte le quote di base delle imprese.

Il Consiglio discuteva nuovamente le proposte il 10 dicembre 1974, per adot-

tare infine i regolamenti il 19 dicembre 1974. In tale occasione, il Consiglio disponeva anche del parere del Comitato economico e sociale.

Le ricorrenti nelle cause principali hanno sostenuto che l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 è una norma di tale importanza da non potere essere stato validamente adottato dal Consiglio, senza che il Parlamento fosse stato formalmente consultato in proposito. Detta norma influiva sulla sostanza stessa del regime delle quote, poiché stabiliva una deroga alla rigida disciplina instaurata, quanto all'assegnazione di queste, dall'art. 24, n. 2, del regolamento n. 3330/74, per attribuire allo Stato italiano il potere di ridurre le quote assegnate in base a tale disciplina, senza alcuna limitazione quantitativa. Una disposizione del genere poteva essere adottata — è stato sostenuto — soltanto seguendo il procedimento prescritto dall'art. 43, n. 2, del Trattato; non poteva, invece, essere emanata in forza dell'art. 24, n. 3, del regolamento n. 3330/74. In via subordinata, le ricorrenti sostengono che l'art. 24, n. 3, se era inteso ad autorizzare l'adozione della suddetta norma, va ritenuto invalido.

Questi argomenti sembrano essere avvalorati da quanto affermato dalla Corte nella sentenza *Société des Usines de Beaufort c/ Consiglio* (già ricordata), nel senso che le deroghe contemplate dall'art. 2 del regolamento n. 3331/74 «non costituiscono eccezioni, di carattere generale o speciale, alle norme sull'attribuzione delle quote di base, bensì integrano le norme suddette, dando vita ad un complesso normativo [omogeneo]».

Ai suddetti argomenti delle ricorrenti nelle cause principali non mi sembra op-

pori in modo efficace quello dedotto dal Consiglio, secondo cui la necessaria consultazione aveva in realtà avuto luogo, visto che la stessa risoluzione del Parlamento faceva menzione del fatto che questo era a conoscenza delle «decisioni» adottate dal Consiglio nella sessione del 21 ottobre 1974. A mio avviso, l'art. 43, n. 2, del Trattato esige, nei casi in cui esso deve applicarsi, che il Parlamento sia ufficialmente informato del contenuto della proposta considerata, e non significa che il Parlamento debba procedere in base a quanto i suoi membri abbiano potuto leggere sui giornali o apprendere tramite contatti informali.

D'altra parte, mi sembra convincente la tesi sostenuta dal Governo italiano con riguardo all'art. 149 del Trattato. Detto Governo ha sottolineato che la proposta per il regolamento n. 3331/74 era stata, in realtà sottoposta all'esame del Parlamento, e che l'art. 2 di tale proposta contemplava già la possibilità di riduzione delle quote di base per esigenze di ristrutturazione. L'emendamento apportato a detto articolo dal Consiglio rientrava quindi pienamente nei poteri attribuiti all'istituzione dall'art. 149. La garanzia insita in quest'ultimo articolo consiste nel fatto che il Consiglio, per emendare una proposta della Commissione, deve deliberare all'unanimità. Esso non è tenuto, inoltre, a sottoporre al Parlamento il progettato emendamento. L'esame del secondo comma dell'art. 149 viene a corroborare questa interpretazione. La lettera di tale norma non si concilia con la tesi secondo cui, qualora la Commissione modifichi la sua originaria proposta dopo la consultazione del Parlamento, la proposta modificata dovrebbe essere nuovamente presentata all'Assemblea prima che il Consiglio possa decidere. La situazione è naturalmente diversa qualora ci si debba chiedere se un

emendamento apportato ad una proposta della Commissione non si risolve in una sostanziale modifica della proposta nel suo complesso (cfr. sentenza 15 luglio 1970, causa 41/69, *ACF Chemiefarma c/ Commissione*, Racc. pag. 661, punti 177-178 della motivazione).

La questione, sollevata nella fattispecie, della debita consultazione del Parlamento potrebbe essere risolta in base al solo argomento testé ricordato. Non sarebbe corretto, tuttavia, da parte mia, eludere interamente la questione della validità dell'art. 24, n. 3, del regolamento n. 3330/74 con riferimento al fatto che tale norma sarebbe intesa a conferire al Consiglio la facoltà di stabilire, senza consultare il Parlamento, deroghe alla disciplina di cui all'art. 24, n. 2. Dalla soluzione di tale questione può dipendere la validità del regolamento n. 298/78, adottato in base ad una proposta che non è mai stata portata all'esame del Parlamento, nonché la validità di qualsiasi altro regolamento che deroghi alla suddetta disciplina, eventualmente adottato dal Consiglio in forza dell'art. 24, n. 3. Si tratta di una questione che non è stata discussa nella causa *Société des Usines de Beaufort c/ Consiglio*, nella quale (forse in modo un po' affrettato) esprimevo incidentalmente l'opinione che il Consiglio poteva adottare il regolamento n. 3331/74 semplicemente in base ad una proposta della Commissione, senza consultare il Parlamento.

Ricorderete che l'art. 24, n. 3, ha lo scopo di attribuire al Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, il potere di fare due cose distinte, e cioè stabilire le «norme generali per l'applicazione» dell'art. 24 e stabilire le «eventuali deroghe» alle sue disposizioni.

Quanto al potere di stabilire le norme generali per l'applicazione dell'art. 24

non sorge alcun problema. L'art. 155 del Trattato autorizza espressamente il Consiglio a conferire tale potere alla Commissione, e nessuna norma del Trattato impone a quest'ultima di consultare il Parlamento prima di esercitare il potere in tal modo attribuitole. A fortiori, il Consiglio può riservare a se stesso detto potere, senza essere tenuto a consultare il Parlamento in merito al suo esercizio. È quanto, invero, questa Corte ha ritenuto nella sentenza 17 dicembre 1970 (causa 25/70, *EVst Getreide c/ Köster*, Racc. pag. 1161).

Vi è tuttavia una chiara differenza tra il potere di dettare norme di secondo grado per l'attuazione di un regolamento di base e quello di stabilire norme in deroga ad un atto del genere. Nel primo caso, per quanto ampia possa essere la competenza spettante all'organo che agisce, le norme emanate nell'esercizio del relativo potere dovranno essere conformi alle disposizioni del regolamento di base. Nel caso del potere di deroga, invece, le norme emanate in forza di esso possono essere contrastanti con disposizioni del regolamento di base. Quanto affermato dalla Corte nella sentenza *Köster* circa la facoltà, spettante al Consiglio, di delegare, o di riservare a se stesso, il potere di adottare norme di secondo grado era espressamente limitato a disposizioni di attuazione.

Ci si deve perciò chiedere se, ed eventualmente in qual misura, il Consiglio possa riservare a se stesso il potere di derogare, in base ad una semplice proposta della Commissione, a norme contenute in un regolamento di base adottato in seguito a debita consultazione del Parlamento. Non vi è alcuna espressa disposizione del Trattato, né alcun principio evidente che autorizzi un siffatto comportamento del Consiglio. Cionondimeno, ciascuno dei regolamenti di base per l'instaurazione delle organizzazioni comuni dei mercati agricoli attribuisce detto potere di deroga al Consiglio, in

determinate circostanze. Nello stesso regolamento n. 3330/74, l'art. 24, n. 3, non è l'unica disposizione in tal senso (ved. art. 21, n. 2). La questione presenta quindi notevole interesse.

Dopo molte esitazioni, sono pervenuto a concludere trattarsi di una questione che non può essere risolta in modo univoco, una volta per tutte.

Nella presente fattispecie, mi sembra ch'essa vada risolta nel senso che il Consiglio, invece di stabilire una dettagliata disciplina per l'assegnazione delle quote di base da parte degli Stati membri nell'art. 24, n. 2, avrebbe potuto riservare a se stesso il potere di dettare una disciplina del genere in un regolamento d'attuazione. Se lo avesse fatto, avrebbe trovato applicazione il principio enunciato nella sentenza *Köster*. Perciò, il Consiglio non può aver agito abusivamente stabilendo le norme di base nell'art. 24, n. 2, e riservando a se stesso il potere di derogarvi.

Non ritengo, quindi, che il procedimento col quale è stato adottato l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 sia stato in alcun modo viziato.

Sulla seconda questione

La seconda questione sottoposta dal Tribunale alla Corte è la seguente:

«Se risulti osservato l'obbligo della motivazione, e in particolare della sufficienza di essa, ex art. 190 del Trattato».

Per risolvere tale questione si deve prendere in considerazione anzitutto il preambolo del regolamento n. 3331/74. Esso contiene la motivazione dell'art. 2, nei seguenti termini:

«considerando che, onde tener conto dei mutamenti eventuali nella struttura del-

l'industria saccarifera e della coltura bieticola, occorre prevedere che gli Stati membri possano diminuire la quota di base di un'impresa per una quantità che non ecceda, per tutto il periodo dal 1° luglio 1975 al 30 giugno 1980, il 5 % della quota di base assegnata originariamente; che inoltre la Repubblica italiana, tenuto conto della sua situazione particolare in questo settore, può anche modificare le quote di base delle imprese situate nel suo territorio in base a progetti di ristrutturazione sottoposti alla Commissione per parere».

Nel corso del procedimento è stato sostenuto che si deve aver riguardo anche al preambolo del regolamento n. 3330/74, il quale (riproducendo la formula usata altresì nel regolamento n. 1009/67) recita:

«considerando che l'attuazione di un mercato unico basato su un sistema di prezzi comuni sarebbe compromessa dalla concessione di determinati aiuti; . . .

considerando tuttavia che in Italia la produzione di barbabietole e di zucchero si trova svantaggiata per ragioni climatiche e, più particolarmente per quanto concerne la produzione bieticola, per le difficoltà presentate dall'applicazione dei metodi moderni di produzione; che occorre quindi prevedere di autorizzare l'Italia a concedere temporaneamente aiuti di adattamento per i produttori interessati».

Non vi è alcun dubbio sul fatto che queste ultime considerazioni erano intese a motivare l'art. 38 del regolamento n. 3330/74, il quale autorizza l'Italia, in via eccezionale ed entro certi limiti, a concedere «aiuti di adattamento» ai produttori di barbabietole e alle aziende di trasformazione. Si può tuttavia riconoscere ch'esse hanno una certa rilevanza anche

nel presente contesto. Dato lo stretto nesso esistente fra il regolamento n. 3330/74 e il regolamento n. 3331/74, penso che di tali considerazioni debba tenersi conto, in tutta la loro portata.

È un principio ben consolidato nella giurisprudenza di questa Corte che l'obbligo sancito dall'art. 190 del Trattato, a norma del quale i regolamenti, le direttive e le decisioni del Consiglio e della Commissione devono essere motivati, non ha carattere puramente formale. Secondo la suddetta giurisprudenza lo scopo principale di tale obbligo è quello di rendere possibile ai soggetti colpiti da un atto del genere di contestare, eventualmente, la legittimità della relativa motivazione e, di conseguenza, la validità dell'atto, come pure di rendere possibile a questa Corte l'esercizio del sindacato giurisdizionale di legittimità. Nella giurisprudenza si trovano spunti (ved., ad esempio, sentenza 4 luglio 1963, causa 24/62, *Germania c/ Commissione*, Racc. pag. 129, e in particolare pag. 140) nel senso che un ulteriore scopo di tale obbligo è quello di rendere edotto qualsiasi altro interessato, come gli Stati membri, del modo in cui un'istituzione comunitaria ha esercitato i propri poteri.

In conformità a tali principi, è stato ritenuto che la portata della motivazione dipende dalla natura dell'atto in questione. Nel caso di un regolamento, la motivazione può limitarsi ad indicare la situazione complessiva che ha indotto all'adozione dell'atto e gli scopi generali ch'esso si propone (ved. fra l'altro, sentenza 13 marzo 1968, causa 5/67, *Bens c/ HZA München*, Racc. pag. 113 e, in particolare, pagg. 129-130).

Tuttavia, nel commentare la seconda questione pregiudiziale, nell'ordinanza di rinvio il Tribunale amministrativo regionale del Lazio solleva un nuovo ed im-

portante problema. Esso si chiede se l'insufficienza della motivazione su cui è basato l'art. 2, n. 2, non renda impossibile l'adeguato controllo giurisdizionale sull'esercizio del potere attribuito all'amministrazione italiana, controllo che tenga conto degli elementi considerati a giustificazione del conferimento di detto potere.

Ritengo che questo problema vada senz'altro risolto nel senso che il Consiglio intendeva manifestamente attribuire alle autorità italiane un ampio potere discrezionale, limitato unicamente dalla condizione ch'esso doveva essere esercitato soltanto nella misura necessaria per l'attuazione di piani di ristrutturazione relativi al settore bieticolo-saccarifero, sottoposti al parere della Commissione entro il 1° luglio 1978. La laconicità del Consiglio dà certamente luogo a difficoltà d'interpretazione — com'è dimostrato da alcune delle successive questioni del giudice proponente —, ma non credo si possa giungere ad affermare che da essa derivi l'invalidità dell'art. 2, n. 2.

Sulla terza questione

La terza questione pregiudiziale è la seguente:

«Se l'assoggettamento, dell'industria italiana di trasformazione, al potere di cui si tratta violi il divieto di discriminazione fra produttori della Comunità, sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato in tema di organizzazioni comuni dei mercati».

In proposito, gli argomenti svolti dalle ricorrenti nelle cause principali richiamano uno di quelli dedotti dalle ricorrenti nella

causa *Société des Usines de Beaufort c/ Consiglio*. Queste sostenevano che il regolamento n. 298/78 era incompatibile con l'art. 40, n. 3, del Trattato, in quanto le discriminava individuandole come i soli produttori di zucchero nell'ambito della Comunità per i quali, a prescindere dal particolare regime dei produttori italiani, le quote di base potessero venire ridotte in misura superiore al 5 %. Nella presente fattispecie, le ricorrenti assumono che la discriminazione è ancor più evidente: esse non sono in grado, a differenza di tutti i produttori di zucchero degli altri Stati membri, di stabilire programmi facendo affidamento sul fatto che le loro quote di base non possano essere modificate oltre una determinata percentuale.

La disparità di trattamento non può, tuttavia, essere considerata una discriminazione del genere di quelle vietate dall'art. 40, n. 3, del Trattato, a meno che non risulti arbitraria (ved., ad esempio, sentenza 11 luglio 1974, causa 11/74, *Union des Minotiers de la Champagne c/ Francia*, Racc. pag. 877, punti 21 e 22 della motivazione). È chiaro che, se ha adottato l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74, il Consiglio lo ha fatto in quanto considerava che i settori bieticolo e saccarifero, in Italia, avevano particolare necessità di ristrutturazione. Dinanzi a questa Corte è stato messo in rilievo il fatto che all'Italia è stato sempre riservato un trattamento speciale, sotto vari profili, nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero: prezzi d'intervento più elevati, potere di concedere «aiuti di adattamento» ai coltivatori e ai trasformatori di barbabietole, fissazione di una «quantità di base» superiore alla complessiva «produzione di riferimento» delle imprese situate in territorio italiano. Ciò in quanto la bieticoltura e l'industria saccarifera, in Italia, incontrano difficoltà sconosciute agli ana-

loghi settori negli altri Stati membri. Stando così le cose, mi sembra impossibile ritenere che il Consiglio, adottando l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74, si sia reso responsabile di un'infrizione dell'art. 40, n. 3, del Trattato.

Sulla quarta questione

La quarta questione del Tribunale amministrativo regionale del Lazio è formulata in termini alquanto complessi, ma, in sostanza, mira a far accertare se l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 violi (come sostengono le ricorrenti nelle cause principali) il diritto fondamentale allo svolgimento dell'attività economica, riconosciuto da questa Corte nella sentenza 14 maggio 1974 (causa 4/73, *Nold c/ Commissione*, Racc. pag. 491) e tutelato anche dalla costituzione italiana. Le ricorrenti ammettono che, com'è stato affermato dalla Corte nella causa *Nold*, la garanzia concessa ai diritti fondamentali di natura economica non può mai essere assoluta. In relazione a ciò, esse richiamano gli artt. 41-44 della costituzione italiana, che cercano di contemperare gli interessi economici privati con l'interesse pubblico: l'art. 41, ad esempio, che inizia con le parole: «L'iniziativa economica privata è libera», stabilisce due condizioni, una delle quali consiste nel fatto che «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali». Le ricorrenti sostengono che, cionondimeno, se il diritto fondamentale di cui trattasi non deve risolversi in un mero *flatus vocis*, vanno soddisfatte due esigenze: in primo luogo, a tale diritto dev'essere assicurato un certo con-

tenuito minimo; in secondo luogo, qualsiasi intervento limitativo, sia pure in nome dell'interesse pubblico, deve avvenire in base a previe norme che definiscano e circoscrivano il potere discrezionale dell'esecutivo in modo tale da rendere possibile l'efficace controllo giurisdizionale dell'esercizio di tale potere. Secondo le ricorrenti nelle cause principali, l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 non soddisfa le suddette esigenze, in quanto attribuisce all'amministrazione italiana un illimitato potere discrezionale in merito alla modifica delle quote di base delle imprese saccarifere.

Ora, anzitutto non ritengo esatta l'affermazione secondo cui l'art. 2, n. 2, attribuirebbe all'amministrazione italiana un potere discrezionale assolutamente illimitato. Il Consiglio ha osservato che i provvedimenti adottati dalle autorità italiane, in forza di detta disposizione, per la modifica delle quote di base erano soggetti al controllo della Commissione, poiché i piani di ristrutturazione cui essi si riferivano dovevano essere sottoposti al parere della Commissione entro il 1° luglio 1978. Questo argomento è, a mio avviso, esagerato: il parere della Commissione, infatti, non ha forza vincolante (cfr. art. 189 del Trattato). Ma è esatto che deve in ogni caso esistere un vero e proprio piano di ristrutturazione, e che, nell'elaborazione di questo, gli autori devono conformarsi ai principi generali del diritto comunitario, e in particolare al principio di proporzionalità.

Inoltre, non penso che le ricorrenti possano pertinentemente richiamare, nel presente contesto, il diritto di svolgere attività economiche private. Il regime delle quote vigente in forza del regolamento n. 3330/74 limita la produzione di zucchero solo in quanto impone che lo «zucchero C» venga smerciato al di fuori della Comunità. In sostanza, il suo scopo

e il suo effetto consistono nel limitare, per i produttori, la possibilità di fruire dei provvedimenti di sostegno dei prezzi facenti parte dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero. In altri termini, non è in quanto partecipanti al mercato libero, bensì in quanto beneficiari di interventi protettivi in un mercato controllato, che gli zuccherifici italiani possono ritenersi lesi nei propri interessi dall'art. 2, n. 2.

Riterrei, quindi, che adottando questa norma non sia stato violato alcun diritto fondamentale.

Sulla quinta questione

Sul presupposto della validità dell'art. 2, n. 2, il Tribunale chiede, con la quinta questione:

«Se nel regolamento n. 3331/74 o, comunque, nell'ordinamento comunitario siano rinvenibili particolari criteri ai quali gli organi statali italiani debbano attenersi nel valutare la corrispondenza dei "progetti di ristrutturazione", che intendano adottare o assecondare, a quelli indicati nel regolamento (così definiti sinteticamente, senza ulteriori specificazioni, nell'art. 2, n. 2)».

Il problema principalmente controverso è quello del se (com'è stato sostenuto dalle ricorrenti nelle cause principali) un «progetto di ristrutturazione» ai sensi dell'art. 2, n. 2, debba riferirsi all'intero settore bieticolo-saccarifero, e non quindi ad una singola impresa, ovvero se (com'è stato sostenuto dagli altri partecipanti al presente procedimento) detta espressione possa riguardare anche un piano relativo ad una sola impresa.

Sono del parere che quest'ultima sia la corretta interpretazione, e precisamente per tre motivi:

- 1) nel testo del regolamento n. 3331/74 non si ravvisa alcunché che imponga di dare all'espressione di cui trattasi l'interpretazione restrittiva suggerita dalle ricorrenti nella causa principale, o qualsiasi altra interpretazione restrittiva;
- 2) se si fosse inteso riferirsi ad un piano relativo all'intero settore bieticolo-saccarifero, sarebbe stato usato il plurale piuttosto che il singolare;
- 3) risulta che la normativa italiana vigente all'epoca dei fatti era anzitutto intesa alla ristrutturazione di singole imprese, più che a quella di interi settori agricoli o industriali.

Né mi sembra che un progetto di ristrutturazione debba rispondere, per essere compreso nell'ambito d'applicazione dell'art. 2, n. 2, ad altri specifici criteri. L'espressione di cui trattasi va, a mio avviso, interpretata semplicemente, in conformità al linguaggio corrente.

Sulla sesta questione

La sesta questione sottopostavi dal Tribunale è la seguente:

«Se i limiti al potere di modificare le "quote di base" delle imprese esercenti l'industria di trasformazione, nella ipotesi considerata, siano soltanto quelli scaturiti dalla necessità di attuare gli anzidetti progetti o ne siano identificabili altri (quali, ad esempio, quelli derivanti dalla salvaguardia del diritto delle imprese di proseguire l'attività o quelli dell'intangibilità di quote che nelle campa-

gne precedenti siano state totalmente utilizzate, considerandosi perciò forse soggette al potere riduttivo soltanto le quote di base per la parte che non sia stata coperta dalla produzione delle singole imprese, ecc.)».

Ho già risposto, in parte, a tale quesito trattando dell'argomento dedotto dalle ricorrenti nelle cause principali, secondo cui l'art. 2, n. 2, attribuirebbe al Governo italiano un potere discrezionale assolutamente illimitato e violerebbe il loro diritto fondamentale allo svolgimento dell'attività economica.

Il potere di modificare le quote di base, conferito dall'art. 2, n. 2, è a mio avviso soggetto ai seguenti limiti:

- a) il suo esercizio presuppone anzitutto l'esistenza di un valido piano di ristrutturazione, e la presentazione dello stesso al parere della Commissione entro il 1° luglio 1978;
- b) detto esercizio può aver luogo soltanto nella misura necessaria ai fini della realizzazione del piano in questione;
- c) secondo l'art. 3 del regolamento n. 3331/74, gli Stati membri devono tenere conto degli interessi dei produttori di barbabietole, nel caso di attribuzione della quota di base ad un'impresa che abbia più stabilimenti; da uno dei punti del preambolo dello stesso regolamento risulta che lo stesso principio doveva applicarsi anche in caso di modifica delle quote di base;
- d) le autorità competenti devono conformarsi a tutti i principi generali di diritto comunitario, e in particolare a quello della proporzionalità, il che significa ch'esse devono aver riguardo non solo ai legittimi interessi dei coltivatori di barbabietole, ma anche a

quelli delle aziende di trasformazione;

- e) com'è stato sottolineato dal Consiglio, a dette autorità incombe altresì l'obbligo generale di rispettare le disposizioni del Trattato, ed in specie gli obiettivi e i principi della politica agricola comune, enunciati nell'art. 39.

Il Tribunale chiede, in particolare, se il potere di cui all'art. 2, n. 2, sia limitato nel senso di non poter essere esercitato per ridurre le quote totalmente utilizzate nelle stagioni precedenti. A mio avviso, la risposta a tale quesito dev'essere negativa. Sono d'accordo col Governo italiano sul fatto che una limitazione in tal senso sarebbe in contrasto con la finalità della norma, che consiste nell'abbassamento dei costi di produzione dello zucchero, tramite l'applicazione di metodi moderni di fabbricazione. Essa si risolverebbe nella intangibilità di quote esaurite durante le stagioni precedenti, a prescindere dall'eventuale inefficienza e dal costo dei metodi seguiti dall'impresa interessata.

La Corte ha chiesto che le venissero presentate, prima dell'udienza, risposte scritte sulla questione del se l'art. 8 del regolamento n. 3331/74 debba applicarsi per analogia a modifiche delle quote di base cui si intenda procedere a norma dell'art. 2, n. 2. L'art. 8 stabilisce un procedimento secondo cui, qualora siano previste siffatte modifiche ai sensi dell'art. 2, n. 1, e dell'art. 4 (che si applica in caso di fusione e di cessione di imprese, e simili), dev'essere consultata la Commissione, e lo Stato membro può essere costretto, col procedimento «del comitato di gestione», a modificare il suo progetto o a rinunciarvi. In proposito, credo di potermi limitare a dichiarare

che trovo convincente la risposta negativa (accuratamente motivata) della Commissione. Da nessuno è stato sostenuto che la questione debba venire risolta affermativamente.

Sulla settima questione

La settima ed ultima questione del giudice a quo è formulata nei seguenti termini:

«Se la diretta applicabilità del regolamento nell'ordinamento italiano (art. 189, 2° comma, del Trattato) sia compatibile con una normazione intesa a regolarne l'attuazione».

Nell'ordinanza di rinvio si fa presente che il problema sorge in dipendenza del fatto che l'art. 2, n. 2, rimette allo Stato italiano il compito di definire contenuto e limiti dei piani di ristrutturazione. Ciò può richiedere, da parte dello Stato, un'attività che incida in materie nelle quali è costituzionalmente fissato il principio della riserva di legge. Di conseguenza, può essere necessario disciplinare con atti legislativi interni le iniziative prese dalle autorità italiane per l'attuazione dell'art. 2, n. 2.

Immagino che il giudice proponente pensi in proposito alle pronunzie di questa Corte nel senso che gli Stati membri non possono riprodurre o modificare, mediante atti di diritto interno, le norme comunitarie aventi efficacia diretta. Tuttavia, qualora una norma di diritto comunitario attribuisca un potere discrezionale ad uno Stato membro, questo può adottare disposizioni al fine di dare attuazione a tale norma. La questione della necessità di disposizioni legislative, o dell'eventuale sufficienza dell'attività amministrativa, va risolta in base al diritto dello Stato membro interessato, ivi compreso, se del caso, il diritto costituzionale.

Conclusioni

Per concludere, sono del parere che dovrete risolvere le questioni sottopostevi dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio dichiarando quanto segue:

- 1) L'esame delle questioni non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74.
- 2) L'espressione «progetti di ristrutturazione» usata nel suddetto articolo va interpretata in conformità al linguaggio corrente e senza alcun riferimento a criteri specifici rinvenibili nel diritto comunitario. Essa non esclude un piano relativo ad una singola impresa.
- 3) Il potere di modificare le quote di base, attribuito dall'art. 2, n. 2, è soggetto ai seguenti limiti:
 - a) il suo esercizio presuppone anzitutto un piano di ristrutturazione relativo al settore bieticolo o al settore saccarifero (o ad entrambi questi settori) e la presentazione dello stesso al parere della Commissione entro il 1° luglio 1978;
 - b) detto esercizio può aver luogo soltanto nella misura necessaria ai fini della realizzazione del piano in questione;
 - c) nell'esercizio di tale potere, va tenuto conto degli interessi dei produttori di barbabietole;
 - d) le autorità competenti devono conformarsi a tutti i principi generali di diritto comunitario, e in particolare a quello della proporzionalità;
 - e) dette autorità devono altresì rispettare le espresse disposizioni del Trattato, ed in specie gli obiettivi e i principi della politica agricola comune, enunciati nell'art. 39.
- 4) L'efficacia diretta del regolamento non osta al fatto che la Repubblica italiana ponga in essere disposizioni per l'attuazione dell'art. 2, n. 2.