

tarie competenti ad istituire diritti, tributi, prelievi, contributi e altre fonti di entrata. Essendo un provvedimento di diritto del bilancio, tale decisione non osta alla creazione, da parte del Consiglio, di un contributo come

quello sulla produzione d'isoglucosio, mentre la competenza del Consiglio ad istituire detto contributo trova il suo fondamento nelle disposizioni del Trattato relative alla politica agricola comune.

Nella causa 108/81,

G. R. AMYLUM, società di diritto belga con sede sociale in 1050 Bruxelles, avenue Louise 479, BP 57, con l'avv. Michel Waelbroeck, (Liedekerke, Wolters, Waelbroeck & Kirkpatrick), avenue Louise 341, 1051 Bruxelles, Belgio, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Ernest Arendt, 34, rue Philippe-II,

ricorrente,

contro

CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentato dal sig. Daniel Vignes, direttore del servizio giuridico del Consiglio delle Comunità europee, assistito dal sig. Arthur Brautigam, amministratore presso il suddetto servizio, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. H. J. Pabbruwe, direttore del servizio affari legali della Banca europea degli investimenti, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

convenuta,

e

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. R. Wainwright, consigliere giuridico, assistito dal sig. F. Lamoureux, membro del suo servizio giuridico, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. O. Montalto, membro del suo servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

interveniante,

avente ad oggetto l'annullamento del regolamento (CEE) del Consiglio 10 febbraio 1981, n. 387 (GU L 44, pag. 1) che modifica il regolamento (CEE) del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1111 (GU L 134, pag. 4), che stabilisce disposizioni comuni per l'isoglucosio,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori O. Due, Presidente di Sezione, A. Chloros e F. Grévisse, giudici,

avvocato generale: G. Reischl

cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento, le conclusioni ed i mezzi ed argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

A — Antefatti della controversia

1. Con sentenza pregiudiziale 25 ottobre 1978, nelle cause riunite 103/77 e 145/77 (*Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd. c/ Intervention Board for Agricultural Produce; Tinnel Refineries Ltd. c/ Intervention Board for Agricultural Produce*, Racc. 1978, pag. 2037), la Corte di giustizia ha dichiarato invalido il regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1111 che stabilisce disposizioni comuni per l'isoglucosio in quanto imponeva, agli artt. 8 e 9, un contributo sulla produzione di isoglucosio pari a 5 unità di conto il quintale di materia secca per il periodo corrispondente alla stagione saccarifera 1977-1978. La Corte ha accertato, in effetti, che il regime istituito dagli articoli suddetti ledeva il principio

generale d'uguaglianza (nella fattispecie, fra produttori di zucchero e produttori di isoglucosio). La Corte ha tuttavia aggiunto che tale pronuncia lasciava al Consiglio la facoltà di adottare tutti gli opportuni provvedimenti, compatibili col diritto comunitario, onde garantire il buon funzionamento del mercato degli edulcoranti.

2. A seguito di detta sentenza, il Consiglio adottava, il 25 giugno 1979, in base alla proposta di regolamento elaborata dalla Commissione, il regolamento n. 1293/79 (GU L 162, pag. 10 con rettifica nella GU L 176, pag. 37, in allegato), che modifica il regolamento n. 1111/77. Detto regolamento entrava in vigore, ai sensi del suo art. 5, il 1° luglio 1979.

3. Il regolamento n. 1293/79 modificava il regolamento n. 1111/77 alla luce della sentenza della Corte 25 ottobre 1978. Atteso che il mezzo migliore per evitare la disparità di trattamento fra produttori di zucchero e produttori di isoglucosio consisteva nel sottoporre la produzione di isoglucosio a norme ana-

loghe a quelle in vigore per la produzione di zucchero fino al 30 giugno 1980, il regolamento n. 1293/79 introduceva, in particolare, a titolo transitorio fino a tale data, un sistema temporaneo di quote di produzione per l'isoglucosio (cfr. 6° considerando). La motivazione delle modalità di assegnazione e della fissazione delle quote era illustrata nel 7° considerando. L'ottavo considerando trattava della necessità di fissare l'importo specifico del contributo sulla pro-

duzione applicabile alla produzione di isoglucosio.

Questi vari considerandi si concretizzavano nella disciplina stabilita dall'art. 3 del regolamento che inseriva, dopo l'art. 7 del regolamento n. 1111/77, il titolo II: «Regime delle quote».

L'art. 4 del regolamento disponeva che il regolamento n. 1111/77 veniva completato con il seguente allegato II.

ALLEGATO II

Impresa	Indirizzo della sede sociale	Quota di base in tonnellate espresse in materia secca
Maizena GmbH	D-2000 Hamburg 1, Postfach 1000	28 000
Amylum SA	Rue de l'Intendant 49 B-1020 Bruxelles	56 667
SA Roquette Frères	17, boulevard Vauban, F-5900 Lille	15 887
SPAD	15063 Cassano Spinola, I-Alessandria, casella postale 1	5 863
Fabbriche riunite amido glucosio destrina, Spa	Piazza Erculea 9, I-Milano	10 706
Tunnel Refineries Ltd.	Thames Bank House, Greenwich, UK-London SE10 0PA	21 696

4. Con distinte sentenze 29 ottobre 1980 pronunciate rispettivamente nelle cause 138/79, *Roquette c/ Consiglio* (Racc. 1980, pag. 3333) e 139/79, *Maizena c/ Consiglio* (Racc. 1980, pag. 3393), la Corte ha annullato il regolamento n. 1293/79 per violazione di forme sostanziali in quanto tale regolamento era stato adottato il 25 giugno 1975 in mancanza del parere del Parlamento, a norma dell'art. 43 del Trattato, sulla proposta trasmessagli il 19 marzo 1979. Tuttavia, nella motivazione di tali

sentenze, la Corte ha respinto tutti i mezzi diretti, nel merito, contro il regime delle quote di produzione istituito da tale regolamento e, in particolare, contro la fissazione delle quote di base delle ricorrenti nelle due cause.

5. Con regolamento 24 giugno 1980, n. 1592 (GU L 160, pag. 12), adottato in pendenza delle cause nn. 138 e 139/79, il Consiglio ha dichiarato applicabile al periodo 1° luglio 1980 — 30

giugno 1981 il regime delle quote di produzione per l'isoglicosio risultante dall'art. 9 del regolamento n. 1111/77 (come modificato dal regolamento n. 1293/79).

6. Con ricorso registrato nella cancelleria della Corte il 21 agosto 1980, la società di diritto francese Roquette Frères, che produce, fra l'altro, dell'isoglicosio nella sua fabbrica di Lestrem (Pas de Calais), ha domandato alla Corte di «dichiarare invalido», per quanto la concerne, l'art. 2 e l'allegato II del regolamento del Consiglio 24 giugno 1980, n. 1592, recante applicazione del regime delle quote di produzione nei settori dello zucchero e dell'isoglicosio per il periodo 1° luglio 1980 — 30 giugno 1981.

7. Tali disposizioni hanno formato oggetto di un analogo ricorso intentato dalla società di diritto tedesco Maizena, il 5 agosto 1980.

8. Tali cause sono state iscritte al ruolo della Corte ai nn. 176 e 179/80, rispettivamente per i ricorsi Maizena c/ Consiglio e Roquette c/ Consiglio.

9. Il 10 gennaio 1981, vale a dire in pendenza del procedimento riguardante le cause 176 e 179/80, il Consiglio ha adottato, dopo aver ottenuto il parere del Parlamento europeo emesso il 9 febbraio 1981, i due seguenti regolamenti:

a) *Il regolamento n. 387/81* (GU L 44, pag. 1) che modifica il regolamento n. 1111/77 che stabilisce disposizioni comuni per l'isoglicosio. Tale regolamento fissa nuovamente, in particolare, tramite un rinvio alle disposizioni del regolamento n. 1111/77, il regime delle quote di produzione con effetto retroattivo al 1° luglio 1979.

b) *Il regolamento n. 388/81* (GU L 44, pag. 4), che modifica il regolamento n. 1592/80. Tale regolamento, ai sensi del secondo considerando, è stato adottato «onde evitare ogni incertezza per quanto riguarda la legalità dell'art. 2 del regolamento n. 1592/80». L'art. 1 del regolamento n. 388/81 modifica l'art. 2 del regolamento n. 1592/80 che rinvia all'art. 9 del regolamento n. 1111/77. Questa nuova formulazione ha lo scopo di estendere alla campagna 1980-1981 il regime delle quote di produzione dell'isoglicosio. A norma dell'art. 2, il regolamento n. 388/81 è applicabile dal 1° luglio 1980.

10. Con ordinanza 2 aprile 1981, la Corte ha preso atto della rinuncia agli atti della società Maizena nella causa 176/80 cancellando la causa dal ruolo della Corte.

11. D'altro canto, la causa 179/80 è ancora pendente dinanzi alla Corte.

B — Lo svolgimento del procedimento

1. Con ricorso registrato nella cancelleria della Corte il 4 maggio 1981, la società *G. R. Amylum* domanda alla Corte l'annullamento del regolamento del Consiglio n. 387/81.

2. Con controricorso 30 giugno 1981, registrato nella cancelleria della Corte il 1° luglio successivo, il *Consiglio* ritiene il ricorso infondato.

3. La ricorrente ha depositato nella cancelleria della Corte la sua replica il 14 settembre 1981.

4. Con istanza registrata nella cancelleria della Corte il 29 luglio 1981, la *Commissione* ha chiesto alla Corte di essere

autorizzata ad intervenire a sostegno del Consiglio.

Con ordinanza 30 settembre 1981, la Corte, sentito l'avvocato generale, ha deciso di ammettere l'intervento della Commissione.

Con atto d'intervento registrato nella cancelleria della Corte il 17 novembre 1981, la Commissione ritiene fondata la posizione del Consiglio.

5. Il Consiglio delle Comunità europee ha depositato la sua controreplica il 17 ottobre 1981.

6. La ricorrente ha depositato le sue osservazioni sull'atto d'intervento l'8 gennaio 1982.

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

8. Con ordinanza 24 marzo 1982, la Corte, sentito l'avvocato generale, ha deciso, ai sensi dell'art. 95, §§ 1 e 2, del regolamento di procedura della Corte, di assegnare la causa alla Seconda Sezione.

II — Conclusioni delle parti

1. Nel ricorso introduttivo del giudizio, la società di diritto belga *G. R. Amylum NV* conclude che la Corte voglia:

- dichiarare il ricorso ricevibile e fondato,
- di conseguenza, annullare il regolamento del Consiglio 10 febbraio 1981, n. 387, che modifica il regolamento (CEE) n. 1111/77 che stabilisce disposizioni comuni per l'isoglucosio, o quanto meno, annullare l'art. 1, nn. 3 e 4, di detto regolamento,
- condannare il Consiglio alle spese.

2. Nel controricorso, il *Consiglio delle Comunità europee*:

— domanda alla Corte di respingere in quanto infondata la domanda di annullamento avanzata dalla ricorrente e di condannare questa alle spese.

3. Nell'atto d'intervento, la *Commissione* sostiene le conclusioni del Consiglio miranti:

- al rigetto del ricorso diretto all'annullamento;
- alla condanna della ricorrente alle spese.

4. Nella replica, la *ricorrente* conferma le sue conclusioni.

Inoltre, in tale occasione, la ricorrente adduce un nuovo mezzo di annullamento chiedendo in sostanza che la Corte riconosca l'illegittimità dell'istituzione del contributo sulla produzione di isoglucosio per incompetenza del Consiglio e per violazione dell'art. 201 del Trattato CEE.

5. Nella controreplica, il *Consiglio delle Comunità europee* conferma le conclusioni formulate nel controricorso. In aggiunta, chiede alla Corte di dichiarare irricevibile e, in subordine, infondato il nuovo mezzo invocato dalla ricorrente.

6. Nelle sue osservazioni sull'atto di intervento, la *ricorrente* conferma le sue conclusioni.

III — Mezzi e argomenti delle parti

Primo mezzo fondato sulla violazione del principio generale della non retroattività della legge

1. La società *G. R. Amylum* sostiene che il Consiglio ha violato il principio

generale della non retroattività della legge reistituendo il regime delle quote e dei contributi sulla produzione di isoglucosio per la stagione 1979-1980.

Orbene questo principio generale della non retroattività della legge è sancito dalla maggior parte degli ordinamenti giuridici degli Stati membri della Comunità e deve pertanto, come la Corte ha dichiarato nella sentenza in causa 17/67 (Racc. 1967, pag. 521), imporsi nell'adozione di norme giuridiche da parte delle istituzioni della Comunità.

A parere della ricorrente, tutti gli ordinamenti giuridici nazionali e quello comunitario distinguono la retroattività «vera e propria» (applicazione di un atto normativo ad una situazione del tutto esaurita) dalla retroattività «sostanziale» (applicazione di un atto normativo agli effetti futuri di una situazione sorta durante il periodo di validità di una legge non più in vigore) per fondare, in linea di massima, il divieto della retroattività pura.

Infatti, le deroghe al principio di non retroattività della legge sono generalmente più apparenti che reali riguardando soltanto casi limitati quali le leggi interpretative o le leggi dichiarative.

a) Secondo la ricorrente, il diritto comunitario, alla luce della giurisprudenza della Corte, non si scosta da tale concezione attenendosi al principio della non retroattività degli atti comunitari salvo, ed eccezionalmente, allorché lo richieda lo scopo perseguito dal legislatore e sia debitamente rispettato il legittimo affidamento degli interessati. Così avviene in particolare per gli importi compensativi monetari il cui regime comporta che i provvedimenti stabiliti possano applicarsi a fatti che si sono verificati, per un breve periodo, anteriormente all'entrata in vigore dell'atto con cui tali provvedimenti

vengono adottati (sentenze della Corte nelle cause 74/74 (Racc. 1976, pag. 797), 7/74 (Racc. 1976, pag. 1213), 111/63 (Racc. 1965, pag. 972), 98/78 (Racc. 1979, pag. 69). Tuttavia, e nonostante il fatto che la Corte non abbia mai dovuto, a parere della ricorrente, pronunciarsi sulla legittimità della retroattività vera e propria, le sentenze nelle cause 100/63 (Racc. 1964, pag. 1105) e 88/76 (Racc. 1977, pag. 709) possono consentire di ritenere che, come regola generale, sia escluso l'effetto retroattivo dei regolamenti comunitari. La ricorrente osserva d'altro canto, che il fatto che la Corte abbia ammesso la retroattività nel campo degli importi compensativi monetari non significa che essa abbia sancito la legittimità della retroattività in generale, dato che l'effetto retroattivo attribuito, per un breve periodo, alle norme in materia di importi compensativi monetari è indispensabile al funzionamento stesso di tale meccanismo. Detto effetto potrebbe quindi essere definito, in quanto tale, come una «eccezione apparente» al principio della irretroattività degli atti comunitari.

b) Gli ordinamenti giuridici nazionali della Comunità, dal canto loro, «sanciscono unanimemente» il divieto di imporre oneri ai cittadini con effetto retroattivo.

Ciò si verifica particolarmente nell'ordinamento giuridico tedesco, in cui, secondo una giurisprudenza costante del Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale tedesca), le leggi che impongono obblighi con effetto retroattivo sono «incompatibili con le esigenze dello Stato di diritto» — benché il principio della non retroattività della legge non sia formalmente iscritto nella Costituzione tedesca. Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale emerge chiaramente che la retroattività della legge è ammissibile soltanto ove non sia opponibile il legittimo affidamento dei soggetti privati. A tale

effetto, non basta che siano stati conosciuti o pubblicati dei progetti di legge, deve necessariamente intervenire, secondo tale giurisprudenza, una decisione del legislatore, cioè un voto del Bundestag sull'adozione di una legge retroattiva. Inoltre, la Corte costituzionale ha «particolarmente insistito» sulla necessità di salvaguardare il principio della non retroattività delle leggi fiscali. Orbene, a dire della ricorrente, il regolamento n. 387/81 impugnato si avvicina alle leggi fiscali in quanto istituisce un contributo sulla produzione di isoglucosio di natura «parafiscale».

Vero è che la Corte costituzionale tedesca ammette talune deroghe al principio della non retroattività¹, ma nessuna di esse può essere invocata, nella fattispecie, per giustificare la violazione flagrante, da parte del Consiglio, del suddetto principio. Ad ogni modo, non può negarsi che l'osservanza del principio della non retroattività delle leggi che impongono oneri è assicurato con «una vigilanza estrema» dalla Corte costituzionale tedesca.

Eccetto il caso della Norvegia in cui l'art. 97 della Costituzione vieta espressamente la retroattività delle leggi in materia civile, gli altri ordinamenti giuridici degli Stati europei conoscono il principio della non retroattività delle leggi solo in forma attenuata nel senso che, laddove manca una Corte costituzionale i giudici non hanno il potere di disapplicare leggi retroattive. Ne discende che, a parte la materia fiscale in cui il principio di non

retroattività è intangibile, l'efficacia retroattiva delle leggi è ammessa quando la volontà del legislatore si esprima chiaramente in tal senso. I giudici, invece, si mostrano particolarmente vigili nei confronti della retroattività dei decreti e dei regolamenti, salvo espressa autorizzazione legislativa.

La ricorrente conclude su questo punto che, in mancanza di un controllo parlamentare efficace sull'attività legislativa o «quasi legislativa» del Consiglio, è particolarmente importante che il controllo della Corte possa esercitarsi nella forma più ampia. Per tale motivo la ricorrente ritiene che la Corte, conformemente a quanto dichiarato nella sentenza in causa 4/73 (Racc. 1974, pag. 491) sia tenuta, nell'esercitare tale controllo, ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e ad «applicare il livello di tutela massimo riconosciuto dai diritti costituzionali nazionali».

Al riguardo, la ricorrente rileva che il Trattato, istituendo due rimedi giuridici particolari quali il ricorso per carenza (art. 175) ed il ricorso diretto all'annullamento (art. 173), non ha inteso assimilare il Consiglio ad un «legislatore». La possibilità, da parte dei singoli, di impugnare direttamente gli atti normativi della Comunità risponde all'esigenza di compensare il carattere insufficiente del controllo parlamentare sulle attività del Consiglio e conferma la necessità di sottoporre quest'ultimo ad un controllo giurisdizionale altrettanto esteso di quello che, a livello nazionale, si esercita sul potere regolamentare.

1 — A parere della ricorrente, tali deroghe sono: le leggi interpretative e dichiarative, la revoca degli atti illegali, le leggi che riguardano materie nelle quali il legittimo affidamento degli interessati non è «più degno di tutela» e i casi in cui la retroattività si impone «per motivi vincolanti di interesse generale che prevalgono sul principio della certezza del diritto».

c) La società Amylum delinea successivamente gli argomenti che potrebbero suffragare la legittimità dell'effetto retroattivo del regolamento n. 387/81, concludendo per il rigetto di tali tesi.

In primo luogo, l'efficacia retroattiva del regolamento n. 387/81 non può ritenersi giustificata da esigenze imperiose d'interesse generale che impongano di colmare la lacuna giuridica derivante dall'annullamento del regolamento n. 1293/79. Tale lacuna, in realtà, non ha avuto effetti pregiudizievoli per l'interesse generale comunitario dato che il regolamento n. 1293/79 è rimasto in vigore fino al momento del suo annullamento da parte della Corte. L'obiettivo perseguito da tale normativa, e cioè la limitazione della produzione di isoglucosio nella Comunità, veniva quindi a trovarsi realizzato. Al riguardo, la ricorrente fa rilevare che il rimborso dei contributi già riscossi non può modificare i rapporti di concorrenza fra produttori di zucchero e produttori di isoglucosio: la capacità produttiva della ricorrente, già limitata dalle quote fissate d'imperio dal Consiglio, può essere aumentata soltanto effettuando nuovi investimenti produttivi. Ora, un progetto siffatto non è in programma essendo stata già aumentata la capacità produttiva a seguito della migliore utilizzazione degli impianti esistenti e di un miglioramento della produttività derivante dalla modifica del processo di fabbricazione.

Inoltre, a parere della ricorrente, è difficilmente comprensibile che l'interesse pubblico imponga al Consiglio di attribuire una efficacia retroattiva al regolamento n. 387/81, mentre lo stesso Consiglio non aveva preso in considerazione una tale possibilità all'atto dell'adozione del regolamento n. 1293/79 che è succeduto al regolamento n. 1111/77 dopo la pronuncia di annullamento di questo da parte della Corte. Quanto meno, appare eccessivo sostenere, come fa il Consiglio, che la non retroattività del regolamento n. 387/81 inficerebbe la legittimità del sistema che disciplina la produzione di isoglucosio e che il Consiglio non dispor-

rebbe più, di conseguenza, dei dati di riferimento necessari alla sua azione, quali le quote di produzione degli anni precedenti. Infatti, il potere di ricostruire tali dati rientra nella discrezionalità riconosciuta dalla Corte al Consiglio per la gestione della politica agricola comune.

Nello stesso spirito, è errato sostenere, con il Consiglio e con la Commissione, che il rimborso del contributo già riscosso provocherebbe un indebito arricchimento dei produttori di isoglucosio e, correlativamente, un aggravio degli oneri a carico dei produttori di zucchero. La ricorrente fa rilevare che tali considerazioni sono fuori luogo nell'ambito di un ricorso diretto all'annullamento: ai fini della ricevibilità di quest'ultimo, basta che la ricorrente provi un interesse giuridicamente protetto e, ai fini dell'annullamento dell'atto, che questo presenti dei vizi in grado di inficiarne la validità. D'altra parte, la ricorrente sottolinea che il rimborso dei contributi che deriverebbe da un tale annullamento non avrebbe probabilmente l'effetto di compensare le perdite subite a seguito della normativa impugnata. A questo proposito, essa produce dei dati da cui risulta che il rimborso di contributi conseguente all'annullamento del regolamento n. 1111/77 (cause 103 e 145/77), non ha risarcito il danno da lei subito a seguito dell'applicazione di tale regolamento. Orbene, essa non ha potuto ottenere detto risarcimento a causa del rigetto del ricorso intentato al riguardo (sentenza 5 dicembre 1979, causa 116/77).

Infine, è ugualmente inesatto asserire che la restituzione del contributo versato aumenta la parte di contributo gravante sui produttori di zucchero. In forza dell'art. 27, n. 3, del regolamento del Consiglio

19 dicembre 1974, n. 3330 (GU L 359, pag. 1), l'importo massimo del contributo gravante sulla produzione di zucchero B veniva, in ogni caso, fissato nel 30 % del prezzo d'intervento ossia, per la stagione 1979-80 interessata, 12,33 ECU per 100 kg. Avendo l'art. 1 del regolamento del Consiglio 28 novembre 1980 n. 3103 (GU L 324, pag. 62) fissato in 12,3 ECU per 100 kg il contributo per tale periodo, è impossibile aumentare quest'ultimo, dato che il principio di corresponsabilità — che consente la maggiorazione del contributo sulla produzione di zucchero B per l'anno successivo nel caso in cui il contributo per l'anno in corso non consenta di compensare le perdite subite — è stato introdotto soltanto a partire dal 1° luglio 1981 dall'art. 28, nn. 3, 4 e 5, del regolamento del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785 (GU L 177, pag. 4).

D'altra parte, non è sostenibile che l'esecuzione della sentenza della Corte che ha annullato il regolamento n. 1293/79 costringesse il Consiglio ad attribuire effetto retroattivo al regolamento n. 387/81. Effettivamente, il regolamento n. 1293/79 è stato annullato per un vizio di forma che non intaccava la facoltà del Consiglio di ripristinare, nel merito, l'atto annullato: tuttavia la sentenza della Corte non comportava affatto l'efficacia retroattiva del nuovo regolamento.

Infine, è erroneo ritenere che l'efficacia retroattiva conferita al regolamento n. 387/81 non abbia leso il legittimo affidamento delle imprese produttrici di isoglucosio. Ammettere che, per il fatto dell'esistenza del regolamento n. 1293/79, gli operatori del settore erano messi sull'avviso circa l'intenzione del legislatore di istituire un regime di quote e di contributi per il periodo precedente la data

di entrata in vigore del regolamento n. 387/81, contrasta con la nozione stessa di annullamento da parte della Corte. L'annullamento di un atto da parte della Corte ha precisamente la conseguenza, ai sensi dell'art. 174, 1° comma, del Trattato CEE, di rendere l'atto impugnato «nullo e non avvenuto»; l'atto annullato non può dunque aver avuto l'effetto di rendere inopponibile il legittimo affidamento della ricorrente.

Per giunta, l'esistenza di detto regolamento n. 1293/79 non costituiva di per sé un elemento tale da far presagire agli operatori l'adozione retroattiva di un nuovo regolamento, come non lo era neppure la pubblicazione, il 20 dicembre 1980 — cioè parecchi mesi dopo la fine della stagione 1979-80 — di una proposta della Commissione che non manifestava in nessun modo, secondo l'analisi della ricorrente, l'intenzione del legislatore di adottare atti ad efficacia retroattiva. Il legittimo affidamento degli operatori è stato invece rafforzato dal fatto che il Consiglio non aveva voluto attribuire efficacia retroattiva al regolamento n. 1293/79 per quanto ciò fosse, a parere del Consiglio stesso, giuridicamente concepibile.

d) Sempre a parere della ricorrente, va invece ritenuto che, arrogandosi il potere di attribuire effetto retroattivo al regolamento n. 387/81, il Consiglio ha gravemente leso l'autorità del Parlamento europeo e quella della Corte di giustizia.

Reintroducendo, con efficacia retroattiva, un atto identico a quello annullato per mancata consultazione del Parlamento, il Consiglio abbassa l'obbligo di

consultazione di cui all'art. 43, n. 2, del Trattato CEE, al livello di formalità accessoria e disconosce in tal modo la funzione del Parlamento, quale prevista, in particolare, dall'art. 137 del Trattato CEE, nell'equilibrio istituzionale della Comunità. Parimenti, il Consiglio non può basarsi sull'accordo del Parlamento nell'attribuire una efficacia retroattiva senza riconoscere a questo «un diritto di veto incompatibile col carattere puramente consultivo della sua partecipazione all'iter legislativo comunitario».

Ciò vale particolarmente nel campo fiscale e non può sostenersi che la destinazione di un'entrata tributaria ovvero lo scopo perseguito da chi l'ha istituita faccia venir meno il carattere fiscale che discende dalle sue modalità di corresponsione. Nel caso di specie, il contributo sulla produzione di isoglucosio era appunto riscosso in maniera obbligatoria e la sua finalità — giustizia distributiva o perseguimento di una finalità di politica economica — non ne modifica il carattere vincolante per i soggetti passivi.

Il Consiglio non poteva, nel caso di specie, emanare atti ad efficacia retroattiva senza violare l'art. 174, 2° comma, del Trattato a norma del quale spetta alla Corte precisare gli effetti nel tempo della sentenza di annullamento. Dato che la Corte non si era avvalsa di tale facoltà all'atto della pronuncia dell'annullamento del regolamento n. 1293/79, il Consiglio non aveva il potere di ripristinare, tramite il regolamento n. 387/81, il sistema introdotto dal regolamento n. 1293/79 il cui annullamento da parte della Corte comportava che esso fosse considerato come non avvenuto.

Secondo la ricorrente, la decisione di attribuire efficacia retroattiva al regolamento n. 387/81 è stata pertanto presa sulla base di mere considerazioni di opportunità politica senza che il legislatore si sia preoccupato di salvaguardare i diritti fondamentali degli operatori interessati e la certezza del diritto nei loro confronti. Un operato siffatto ha l'effetto di svuotare di ogni efficacia le sentenze di annullamento emanate dalla Corte, di provocare condizioni di permanente incertezza del diritto e di attribuire al Consiglio, in spregio del diritto, il potere discrezionale di disporre la retroattività degli atti da esso emanati dal momento in cui l'atto dichiarato nullo è venuto in essere nel settore interessato.

Al riguardo non ci si può fondare, come fa, non senza contraddizioni, il Consiglio, sulla qualità dell'atto annullato dalla Corte — atto individuale o generale —, né su quella dell'organo da cui esso emana — legislatore o autorità amministrativa — per tentare di ridurre gli effetti della decisione di annullamento del regolamento n. 1293/79. Infatti, il diritto comunitario, così come i diritti nazionali, sancisce il principio del divieto di applicazione retroattiva degli atti che impongono oneri ai privati imponendo alle autorità che hanno emanato un atto dichiarato nullo di non ripristinarlo con efficacia retroattiva.

2. Il *Consiglio delle Comunità europee*, convenuto, ritiene dal canto suo, come risulta chiaramente dalla giurisprudenza della Corte, ed in particolare dal punto 20 della sentenza 98/78 (Racc. 1979, pag. 69), che la retroattività degli atti comunitari non sia affatto esclusa in linea di principio. Tuttavia la Corte ha inteso sottoporre la retroattività degli atti comunitari al controllo giudiziario per garantire il rispetto, in particolare, delle seguenti condizioni:

- innanzitutto, la tutela del legittimo affidamento degli interessati quando sussiste,
- e, in secondo luogo, la verifica che le retroattività dell'atto sia necessaria al raggiungimento dello scopo perseguito dalla normativa litigiosa, ovvero a soddisfare un interesse pubblico imperativo.

Il Consiglio ritiene che le condizioni così definite siano state osservate nella fattispecie.

a) Il legittimo affidamento degli interessati non è configurabile alla luce delle circostanze in cui è stato annullato il regolamento n. 1293/79 e del costante atteggiamento delle istituzioni comunitarie.

Infatti, fin dal 17 maggio 1977 (data di entrata in vigore del regolamento n. 1111/77) i produttori di isoglucosio erano a conoscenza dell'intenzione della Comunità di adottare provvedimenti restrittivi nei confronti dell'isoglucosio. Tale intenzione, da allora, è stata chiaramente confermata dall'attività normativa (regolamenti nn. 1111/77, 1293/79, 1592/80, 387 e 388/81) e dal comportamento delle istituzioni della Comunità. Il legittimo affidamento dei produttori di isoglucosio di vedere scomparire a posteriori la normativa sull'isoglucosio sarebbe concepibile solo se la Corte avesse censurato il principio di tale politica. Orbene, la sentenza con cui è stato dichiarato nullo il regolamento n. 1111/77 ha censurato soltanto le modalità di computo del contributo sulla produzione di isoglucosio e non il suo principio. Stando così le cose, era quindi giuridicamente ammissibile una modifica retroattiva del regolamento n. 1111/77 da parte del

Consiglio. Per «evidenti motivi di opportunità politica», il Consiglio ha scartato tale soluzione, preferendo adottare il regolamento n. 1293/79 la cui sostanziale conformità col diritto comunitario è stata chiaramente riconosciuta con sentenza della Corte nelle cause riunite 138 e 139/80. Difatti, in tale pronuncia, la Corte, pur annullando il regolamento n. 1293/79 per violazione di forme sostanziali, respingeva però tutti i mezzi invocati nel merito dalle ricorrenti contro il principio di un contributo gravante sulla produzione di isoglucosio. Trovandosi così costantemente confermata la validità del principio e delle modalità dell'azione del Consiglio, questo era quindi legittimato ad operare il ripristino retroattivo, per la stagione 1979-1980, del contributo di cui è causa.

A parere del Consiglio, gli atti impugnati presentano un carattere «misto»: essi comprendono cioè nel contempo disposizioni normative a carattere generale (definizione dei criteri astratti riguardanti l'organizzazione della produzione e l'assegnazione delle quote) e disposizioni individuali configurabili come decisioni (fissazione delle quote di produzione per i singoli operatori della Comunità).

Il carattere «misto» dei regolamenti impugnati chiarisce il motivo per cui la Corte non ha inteso limitare nel tempo gli effetti dell'annullamento per violazione di forme sostanziali del regolamento n. 1293/79. Infatti si evince dalla formulazione stessa dell'art. 174 del Trattato CEE che tale possibilità è riservata ai soli atti a carattere puramente normativo. Applicando tale disposizione la Corte non ha quindi potuto esprimere il suo consenso al mantenimento in vigore del regolamento n. 1293/79. Tuttavia, il fatto che la Corte abbia respinto tutte le censure di merito addotte dalle ricorrenti nelle cause 138 e 139/80 basta a giustificare il convincimento del Consiglio che il suo operato non era, di per sé,

condannabile, e che la riscossione dei contributi era, in linea di principio, lecita dalla stagione 1979-80. Va ricordato al riguardo che la Corte, nella sentenza in causa 101/78 (Racc. 1979, pag. 623), ha affermato il principio secondo cui i regolamenti vanno applicati fino a che la Corte non si sia pronunciata sulla loro legittimità (art. 173 del Trattato) o sulla loro validità (art. 177). Ne consegue che i regolamenti nn. 1293/79 e 1592/80 dovevano produrre tutti i loro effetti, ivi compresa la riscossione del contributo, fino all'ottobre 1980, data della pronunzia della Corte.

emesso parere favorevole, con la risoluzione 9 febbraio 1981, sulla proposta della Commissione 20 dicembre 1980. La circostanza che tale parere è stato emesso alla vigilia dell'adozione, da parte del Consiglio, dei regolamenti nn. 387 e 388/81 (10 febbraio 1981) non consente di mettere in dubbio, come fa la ricorrente, la validità della consultazione. In effetti, la rapidità dei mezzi di comunicazione tra le istituzioni comunitarie ha consentito al Consiglio di prendere pienamente in considerazione il parere del Parlamento soprattutto dato che esso non comportava alcuna modificazione del progetto già predisposto.

Alla luce di quanto sopra, il Consiglio ritiene che non esistesse, né in fatto, né in diritto, un legittimo affidamento degno di tutela. Con la sentenza nelle cause 138 e 139/80, la Corte ha non soltanto respinto tutte le censure di merito dirette contro gli atti adottati dal Consiglio, ma ha inoltre aggiunto che tali misure erano pienamente giustificate durante le stagioni 1979-1980 invitando il Consiglio a prendere gli adeguati provvedimenti nel settore dell'isoglicemia. Perciò, a parere del Consiglio, non può asserirsi un suo inadempimento all'obbligo di conformarsi alla sentenza della Corte ai sensi dell'art. 176 del Trattato CEE.

Il Consiglio non è pertanto venuto meno all'obbligo ad esso incombente ai sensi dell'art. 176 del Trattato CEE e non può essergli imputato il mancato rispetto di una legittima aspettativa tanto più insussistente in quanto gli interessati, quali operatori accorti e pienamente aggiornati sull'operato della Comunità nel settore dell'isoglicemia, erano stati edotti, in fatto ed in diritto, della inequivocabile volontà delle istituzioni di proseguire la loro attività normativa nel settore di cui trattasi. In particolare, l'orientamento del legislatore era stato chiaramente confermato dalla pubblicazione, avvenuta il 20 dicembre 1980 (GU C 334, pag. 2), della proposta della Commissione che, a seguito della dichiarazione di annullamento del regolamento n. 1293/79, si pronunciava per l'adozione, con efficacia retroattiva, delle disposizioni poi emanate dal Consiglio (regolamenti nn. 387 e 388/81).

Secondo il Consiglio, gli obblighi che discendono da una sentenza di annullamento vanno interpretati in relazione al motivo che ha determinato l'annullamento. Nel caso di specie, il Consiglio, secondo la formulazione stessa della sentenza di annullamento del regolamento n. 1293/79, aveva l'obbligo di rispettare il diritto del Parlamento ad essere consultato in materia. Quest'ultimo ha

Per tutti questi motivi, il Consiglio ritiene di non avere leso né l'autorità della Corte, né i poteri del Parlamento. A que-

sto proposito, il Consiglio intende mettere in rilievo il carattere eccezionale delle circostanze in cui il regolamento n. 1293/79 era stato adottato. L'urgenza derivante, sia dalla necessità di dare esecuzione alla sentenza della Corte che annullava il regolamento n. 1111/77, sia dalla situazione di fatto così determinata e a seguito della quale i produttori di zucchero erano assoggettati al regime dei contributi e i produttori di isoglucosio no, aveva costretto il Consiglio, atteso il ritardo, anch'esso eccezionale, del Parlamento a pronunciarsi, ad emanare il regolamento n. 1293/79 senza il parere di tale istituzione. Il Consiglio fa tuttavia rilevare che la sua dignità quale legislatore comunitario, la sua volontà di osservare i Trattati nonché il potere della Commissione, quale custode di questi ultimi, di far rispettare il diritto, sono tali da garantire il regolare funzionamento dei meccanismi legislativi nella Comunità. Il Consiglio aggiunge d'altro canto che le circostanze in cui sono stati adottati i regolamenti nn. 387 e 388/81, nonché l'iter avviato per l'approvazione delle proposte destinate a sostituire tale normativa, testimoniano il rispetto, da parte sua, del diritto del Parlamento ad essere consultato.

b) In secondo luogo, il Consiglio intende provare l'esistenza di un interesse pubblico imperativo — tale da prevalere sugli interessi pecuniari delle ricorrenti — inerente alla conferma retroattiva della riscossione dei contributi disposta dai regolamenti nn. 1293/79 e 1592/80.

In effetti, nel caso in cui la retroattività dei regolamenti di cui trattasi dovesse essere dichiarata illegittima, il Consiglio sostiene che non solo verrebbe meno il fondamento giuridico dei contributi già riscossi, ma che tale illegittimità inficerebbe l'intero sistema delle norme sulla

produzione di isoglucosio. A seguito di una soluzione del genere la Comunità sarebbe obbligata a procedere ad un rimborso dei contributi riscossi, dal che conseguirebbe l'attribuzione ai produttori di isoglucosio, di un beneficio inaspettato ed indebito, discriminatorio nei confronti dei concorrenti produttori di zucchero, e che consentirebbe ai primi di rafforzare unilateralmente la propria posizione concorrenziale. Il risultato sarebbe, in ultima analisi, contrario alle esigenze della politica comune ed in particolare all'art. 39 del Trattato che impone, come rilevato dalla Corte, limiti all'azione delle istituzioni in materia di provvedimenti restrittivi alla produzione di zucchero.

c) Il Consiglio intende, infine, confutare l'argomento secondo il quale la natura fiscale o parafiscale del contributo sulla produzione di isoglucosio osta all'efficacia retroattiva dei regolamenti impugnati. Il Consiglio ritiene infatti che il contributo di cui trattasi, pur potendo essere equiparato ad una imposizione, non abbia alcuna finalità fiscale nel senso che esso non è stato istituito per assicurare un'entrata alla Comunità, ma per limitare, a fini di interesse generale, l'aumento della produzione di isoglucosio. Al riguardo, il Consiglio rileva che il gettito del contributo di cui trattasi non è regolare, ma dipende dal rapporto fra il prezzo mondiale e quello comunitario dello zucchero. Infatti, allo scopo di compensare le perdite all'esportazione di zucchero (restituzione all'esportazione) che si verificano in caso di sovrapproduzione comunitaria di zucchero o di sovrapproduzione di isoglucosio, il contributo viene riscosso solo in caso di superamento delle quote di produzione dovuto all'attività degli operatori. Pertanto, la circostanza per cui la produzione è stata di fatto limitata durante le stagioni 1979 e 1980 a causa dell'applicazione dei regolamenti n. 1293/79 e n. 1592/80 fino all'ottobre 1980 non è al riguardo

pertinente. Infatti il rimborso del contributo, oltre a modificare unilateralmente la posizione concorrenziale dei produttori di isoglucosio, avrebbe l'effetto di distruggere il sistema di restrizione nei confronti della produzione di isoglucosio per le stagioni 1979-1980.

3. La *Commissione delle Comunità europee*, interveniente a sostegno delle conclusioni del Consiglio, evidenzia che:

— innanzitutto, la giurisprudenza della Corte e gli ordinamenti degli Stati membri riconoscono eccezioni in senso proprio al principio di non retroattività delle legge,

— e, in secondo luogo, nella fattispecie ricorrevano le condizioni a cui la giurisprudenza della Corte subordina l'efficacia retroattiva dei regolamenti comunitari.

a) La giurisprudenza della Corte (in particolare cause 42-49/59, Racc. 1961, pag. 99) non esclude affatto l'efficacia retroattiva delle disposizioni comunitarie che impongono oneri ai privati. Tale possibilità si rende d'altronde necessaria in un sistema giuridico chiamato a contemperare l'interesse generale e l'interesse privato nell'attuazione di regolamenti che disciplinano prevalentemente i rapporti economici.

Secondo la Commissione, è erroneo ritenere che la giurisprudenza della Corte abbia inteso considerare soltanto la retroattività «sostanziale» e non la retroattività «vera e propria». In particolare, le conclusioni dell'avvocato generale Reischl in causa Racke (causa 98/78, Racc. 1979, pag. 88) hanno appunto messo in rilievo che la Corte, in tale causa doveva

pronunziarsi su un caso di retroattività «vera e propria». Orbene, nel punto 20 della sentenza suddetta, la Corte ha chiaramente confermato, definendone i limiti, la legittimità della retroattività alla luce del diritto comunitario.

Analogamente, la Commissione afferma di non poter concordare con l'assunto della ricorrente secondo cui il divieto di imporre oneri ai soggetti privati con efficacia retroattiva è «unanimente» sancito dagli ordinamenti degli Stati membri. La Commissione richiama, al riguardo, l'analisi di diritto comparato svolta dall'avvocato generale Warner nelle conclusioni in causa Irca (causa 7/76, Racc. 1976, pag. 1230), da cui risulta che:

— a parte la materia penale, nessuna delle Costituzioni degli Stati membri pone limiti alla retroattività dei provvedimenti legislativi,

— il solo limite alla retroattività dei provvedimenti legislativi risulta dall'interpretazione della Costituzione tedesca, operata dal Bundesverfassungsgericht, secondo cui la legge può avere efficacia retroattiva solo rispettando il legittimo affidamento (la Commissione ricorda a questo proposito che la Corte di giustizia ha recepito tale limite alla retroattività nella succitata sentenza 98/78),

— in tutti gli Stati membri il legislatore può emanare leggi retroattive, ma si presume che non lo faccia,

— i regolamenti possono avere efficacia retroattiva purché esista una autorizzazione legislativa espressa o implicita in tal senso.

Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che la ricorrente ha svolto un'analisi erronea delle giurisprudenze nazionali, in particolare tedesca e francese.

b) La Commissione osserva che l'attività legislativa del Consiglio non ha violato, nel caso di specie, le condizioni poste dalla Corte alla retroattività degli atti comunitari.

— Innanzitutto, non è stato leso il legittimo affidamento degli interessati, in quanto essi non possono provare in maniera convincente né un diritto acquisito o una legittima aspettativa ad un rimborso del contributo versato, né l'imprevedibilità del provvedimento retroattivo di cui è causa.

Per quanto concerne il preteso diritto acquisito ad un rimborso del contributo litigioso a seguito dell'annullamento del regolamento n. 1293/79, la Commissione rileva che le sentenze della Corte 29 ottobre 1980 non hanno potuto avere come conseguenza il sorgere di un siffatto diritto in quanto l'annullamento si fondava soltanto sull'accertamento di un vizio di forma e non di merito.

La ricorrente confonde quindi fra due aspetti giuridici distinti del sindacato di legittimità: la legittimità formale e la legittimità sostanziale. Il sindacato sulla legittimità sostanziale è stato concluso dalla Corte con l'esame delle censure sul merito mosse nelle cause 138 e 139/79.

L'annullamento da parte della Corte del regolamento n. 1293/79 non può quindi

essere assimilato ad una dichiarazione di inesistenza dell'atto impugnato che, secondo una giurisprudenza costante messa in rilievo nella sentenza in causa 101/78 (Racc. 1979, pag. 623), ha prodotto i suoi effetti sino alla sentenza di annullamento. Stando così le cose, non può essere stato leso il legittimo affidamento degli operatori. Di conseguenza, i produttori di isoglucosio avrebbero potuto avvalersi di un diritto acquisito ad un eventuale rimborso soltanto se la sentenza della Corte avesse messo in discussione la legittimità sostanziale dell'atto. Per lo stesso motivo, gli operatori non possono invocare, in base all'annullamento del regolamento n. 1293/79, una legittima aspettativa in ordine al rimborso del contributo versato. In ogni caso, anche ammettendone l'esistenza, tale aspettativa è stata infirmata dal comportamento costante delle istituzioni della Comunità che è bastato a toglierle ogni efficacia giuridica.

Il mantenimento in vigore con efficacia retroattiva 1° luglio 1979 del contributo di cui è causa era, inoltre, perfettamente prevedibile da parte di operatori accorti quali i ricorrenti, alla luce dei motivi della pronuncia della Corte nelle cause 138 e 139/79. In effetti, in tali sentenze, la Corte respingeva in forma estremamente recisa tutte le censure di merito e faceva riferimento in maniera alquanto inconsueta, a parere della Commissione, alla possibilità, per il Consiglio, di adottare ogni «opportuno provvedimento» al fine di disciplinare la produzione di isoglucosio.

Orbene, la Commissione fa rilevare che la conseguenza giuridica delle sentenze 29 ottobre 1980 si limitava, sulla base delle modalità stesse di tale annullamento, all'obbligo da parte del Consiglio di consultare formalmente il Parlamento

prima dell'emanazione di atti per il resto conformi al diritto comunitario. Invece il fatto di stabilire se la normativa riguardante l'isoglucosio dovesse o meno avere efficacia retroattiva, rientrava, a parere della Commissione, nella valutazione dell'interesse generale operata dal Consiglio sotto il controllo della Corte. Pertanto, dato che, contrariamente alla prima pronuncia della Corte in ordine al regolamento n. 1111/77, né il principio, né le modalità del contributo erano state censurate dalla Corte, l'accento da parte di quest'ultima alla possibilità, per il Consiglio, di adottare «ogni provvedimento opportuno», poteva, secondo la Commissione, essere interpretato come una facoltà di ripristinare con efficacia retroattiva le norme contenute nel regolamento annullato per un vizio di legittimità formale.

— La Commissione considera, in secondo luogo, che la retroattività del regolamento n. 387/81 era legittimata da un interesse pubblico imperativo.

Infatti, a parere della Commissione, è pacifico (cfr. punto n. 30 delle sentenze 138 e 139/79) che i provvedimenti restrittivi che gravano sulla produzione di isoglucosio concorrono a stabilizzare il mercato degli edulcoranti nella Comunità onde garantire, in conformità agli scopi dell'art. 39 del Trattato, un tenore di vita equo ai produttori. È parimenti pacifico che tale scopo d'interesse generale può essere raggiunto soltanto, dato lo stretto rapporto di fungibilità esistente fra lo zucchero liquido e l'isoglucosio, dal combinato disposto delle norme relative allo zucchero e di quelle che disciplinano l'isoglucosio. Di conseguenza, non possono essere fatte venir meno «ab initio» le disposizioni riguardanti l'isoglucosio senza pregiudicare l'insieme del meccanismo diretto a stabilizzare il mercato saccarifero della Comunità.

Inoltre, il rimborso dei contributi già versati vigente il regolamento n. 1293/79 avrebbe la conseguenza di far venir meno la parità di trattamento fra produttori di isoglucosio e produttori di zucchero e, in definitiva, di pregiudicare la stabilità del mercato.

Difatti, innanzitutto, tale rimborso attribuirebbe ai produttori di isoglucosio un vantaggio economico di cui non beneficerebbero i produttori di zucchero. Tale situazione sarebbe tanto più iniqua in quanto i produttori di isoglucosio, a seguito delle pronunzie pregiudiziali 25 ottobre 1978, hanno già usufruito di un «vantaggio considerevole» non trovandosi assoggettati al primo contributo disposto dal regolamento n. 1111/77. Ne è risultato un rafforzamento della capacità produttiva di tali operatori già pregiudizievole per l'equilibrio del mercato. Tale situazione continuerebbe se, a seguito delle sentenze 29 ottobre 1980, i produttori di isoglucosio si vedessero per giunta rimborsare i contributi già versati. Tale rimborso comporterebbe la conseguenza che il peso del finanziamento dei meccanismi d'intervento all'esportazione degli edulcoranti (restituzione, garanzia indiretta dei prezzi ...) graverebbe sui soli produttori di zucchero mentre entrambe le categorie di produttori (di zucchero e di isoglucosio) ne avrebbero beneficiato.

In secondo luogo, la Commissione sottolinea il fatto che la soppressione «ab initio» del contributo, oltre a provocare l'indebito arricchimento di una categoria di produttori, consentendo a questi di accrescere le proprie capacità produttive, esonererebbe gli stessi da qualsiasi responsabilità finanziaria in ordine allo smercio delle eccedenze risultanti dall'aumento della propria capacità produttiva mettendo così gravemente a repentaglio il buon funzionamento dei mercati saccariferi.

La Commissione considera quindi che il Consiglio abbia legittimamente ritenuto che un interesse pubblico imperativo giustificasse, di per sé, la retroattività delle disposizioni di cui trattasi.

A questo proposito, non può sostenersi che detta retroattività svuoti di contenuto il procedimento di consultazione del Parlamento. Infatti, nel caso di specie, non può negarsi che il Parlamento, debitamente consultato, si sia pronunciato in piena conoscenza dell'efficacia retroattiva conferita dal Consiglio al provvedimento di cui veniva decisa l'adozione. Il testo della risoluzione 9 febbraio 1981 (GU C 50, pag. 14) è al riguardo inequivocabile. La competenza del Parlamento è stata quindi pienamente esercitata, dato che esso era integralmente a conoscenza della normativa sottoposta al suo esame e che il suo parere era favorevole. In caso contrario, la Commissione rileva che, anche supponendo che il Consiglio si ostinasse ad emanare un atto trasgredendo all'obbligo di consultazione e che la Commissione — «dimentica nel contempo della sua funzione di custode dei Trattati e del rischio di censura da parte del Parlamento» — consentisse al Consiglio di persistere nel suo comportamento, rimarrebbe alla ricorrente la possibilità di adire nuovamente la Corte presentando un secondo ricorso al fine di salvaguardare il diritto.

Secondo mezzo fondato sulla violazione dell'obbligo di motivazione

1. La *Amylum* sostiene che il regolamento n. 387/81 si limita, come unica motivazione, a ricordare che la Corte ha constatato la conformità, nel merito, col diritto comunitario, del regime di restrizioni alla produzione di isoglucosio. La ricorrente ritiene che tale motivazione possa, a rigor di termini, spiegare perché il Consiglio ha inteso introdurre nuova-

mente un regime di quote alla produzione di isoglucosio. Tuttavia, la ricorrente è propensa a considerare falsa tale motivazione dato che la Corte non ha dovuto pronunciarsi, nell'ambito di un ricorso diretto all'annullamento, sulla conformità col diritto comunitario del meccanismo istituito dal Consiglio col regolamento n. 1293/79. In una tale occasione, infatti, la Corte ha soltanto respinto le censure mosse nel merito dai ricorrenti il che non comporta un accertamento della legittimità della normativa di cui trattasi.

La ricorrente fa osservare inoltre che la suddetta motivazione, anche supponendo che sia ritenuta sufficientemente esplicita, non può assolutamente giustificare la necessità di conferire efficacia retroattiva a tale regolamento aggiungendo che tale carenza è tanto più grave in quanto l'efficacia retroattiva «costituisce essenzialmente la portata» di detta normativa. La ricorrente riconosce che la giurisprudenza della Corte non richiede una «motivazione specifica su tutti gli aspetti particolari che un regolamento può contenere»; essa considera tuttavia che la mancanza di qualsiasi motivazione sull'elemento essenziale dell'atto sia tale da comportare l'annullamento di questo.

Infine, la ricorrente contesta che il Consiglio possa qualificare giuridicamente legittima la retroattività del regolamento n. 387/81 dal momento che la Corte ha annullato il regolamento n. 1293/79 solo per vizio di forma e non per vizi di merito.

Al riguardo, essa fa rilevare che tale argomento non manca di contraddire l'asserzione del Consiglio secondo cui l'efficacia retroattiva del regolamento n. 1293/79 era giuridicamente configurabile benché il regolamento n. 1111/77 fosse stato annullato dalla Corte per vizi di merito.

2. Il *Consiglio delle Comunità europee*, convenuto, ritiene dal canto suo infondate tali censure.

Infatti, secondo una giurisprudenza costante, quando un regolamento fa parte di un complesso normativo, la sua motivazione può essere ricercata in quella dei regolamenti anteriori. Nella fattispecie, il Consiglio ritiene che le motivazioni della sua azione siano chiaramente esposte nel preambolo del regolamento n. 1111/77 e specificate in quello del regolamento n. 1293/79.

Per quanto concerne la mancanza di motivazione in ordine alla necessità di conferire efficacia retroattiva al regolamento n. 387/81, il Consiglio sostiene che tale esigenza è chiaramente espressa nella formulazione dell'ultima frase del secondo considerando ove si afferma:

«che pertanto — avendo la Corte constatato, nel merito, la conformità del regolamento con il diritto comunitario — occorre ripristinare retroattivamente, in particolare, il regime di quote in questione».

Il Consiglio afferma quindi che un «lettore ragionevolmente attento», — e, al riguardo, sostiene che la ricorrente è «molto più di un lettore ragionevolmente attento» . . . avendo «preso parte alle precedenti controversie sull'isoglucosio» —, era in grado di comprendere agevolmente le motivazioni dell'azione del Consiglio e la sua decisione di attribuire efficacia retroattiva al regolamento.

3. La *Commissione delle Comunità europee*, osserva che il mezzo fondato sulla violazione dell'obbligo di motivazione «non regge a fronte di una semplice lettura dei considerandi del regolamento n. 387/81» e precisa di sostenere in toto gli argomenti addotti dal Consiglio per confutare tale mezzo.

Terzo mezzo fondato sulla violazione dell'art. 201 del Trattato CEE e dell'art. 2 della decisione 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità

1. Nella sua replica, l'*Amylum* adduce un nuovo mezzo fondato sulla incompetenza del Consiglio ad istituire nuove risorse proprie.

a) Circa la ricevibilità di tale mezzo, la ricorrente sostiene che la Corte, nella sua giurisprudenza, in particolare cause 1/54 (Racc. 1954, pag. 9), 2/54 (Racc. 1954, pag. 77), 6/54 (Racc. 1954, pag. 205), 18/57 (Racc. 1958/59, pag. 87) e 19/58 (Racc. 1960, pag. 457), ammette che i mezzi di ordine pubblico possano essere invocati in ogni momento dinanzi al giudice. Nella specie, essa fa valere che il presente mezzo, «rientrando nell'incompetenza e nella violazione del Trattato», va considerato un mezzo di ordine pubblico e dichiarato ricevibile.

b) Nel merito, la ricorrente asserisce che il contributo sulla produzione d'isoglucosio costituisce un'entrata del bilancio comunitario, non contemplata da alcuna norma all'atto dell'adozione della decisione 21 aprile 1970, che il Consiglio non aveva il potere di istituire.

Infatti, l'art. 2 della decisione 21 aprile 1970 distingue fra:

— innanzitutto, «i prelievi, supplementi . . . nonché i contributi e altri diritti previsti nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, denominati "prelievi agricoli", . . .»;

— e, in secondo luogo, (art. 2, ultimo comma, della decisione 21 aprile 1970), «le entrate provenienti da altri tributi che sarebbero istituiti, nell'ambito di una politica comune . . . sempreché la procedura dell'art. 201 del Trattato . . . sia stata ultimata».

La ricorrente fa rilevare che il contributo sulla produzione di isoglucosio è stato istituito solo nel 1977 dal regolamento n. 1111/77. Il contributo di cui è causa non può quindi essere considerato come «previsto nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero» ai sensi dell'art. 2 della decisione 21 aprile 1970 in quanto quest'ultima, a parere della ricorrente, ha inteso prendere in considerazione soltanto i diritti e contributi istituiti dal regolamento del Consiglio 18 dicembre 1967, n. 1009 (GU L. 308, pag. 1) senza autorizzare il Consiglio a creare ulteriori nuove risorse.

D'altronde, risulta dal punto n. 54 della sentenza della Corte nelle cause 103 e 145/77 (Racc. 1978, pag. 2037) che «con l'art. 1 del regolamento n. 1110/77 il Consiglio, ... ha eliminato l'isoglucosio dall'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero».

Per questi motivi, la ricorrente ritiene che il contributo litigioso sia stato a torto assimilato dal Consiglio, al nono considerando del regolamento n. 1111/77, ad una risorsa propria ai sensi dell'art. 2 della decisione 21 aprile 1970. In forza dell'art. 2, ultimo comma, di tale normativa, il contributo di cui è causa doveva essere istituito secondo la procedura stabilita dall'art. 201 del Trattato che dispone che il Consiglio può soltanto raccomandare l'adozione, da parte degli Stati membri, in conformità delle rispettive norme costituzionali, di una nuova risorsa propria.

Tale è il motivo per cui la ricorrente afferma che il Consiglio, imponendo il contributo sulla produzione di isoglucosio, ha violato l'art. 201 del Trattato nonché l'art. 2 della decisione 21 aprile 1970. Il contributo va quindi considerato illegittimo con la conseguenza della nullità del regolamento n. 387/81 che lo istituisce.

2. Nella sua controparte, il *Consiglio delle Comunità europee* ritiene il nuovo mezzo sollevato dalla ricorrente irricevibile e infondato.

a) Il Consiglio fonda la sua opinione in ordine alla irricevibilità di tale nuovo mezzo sull'art. 42, § 2, del regolamento di procedura che vieta formalmente — a parte un'eccezione non pertinente al caso di specie —, la deduzione di mezzi nuovi in corso di causa. Il Consiglio ritiene che la distinzione fra mezzi di ordine pubblico e altri mezzi su cui si basa la ricorrente per suffragare la ricevibilità di tale motivo di ricorso, non sia riscontrabile nel testo dell'art. 42, § 2, del regolamento di procedura e non sia stata mai operata o riconosciuta dalla Corte. La giurisprudenza della Corte — in particolare sentenze nelle cause 2/54 (Racc. 1954, pag. 77) e 19/58 (Racc. 1960, pag. 457) — ammette che nuovi argomenti possano essere esposti, in sede di replica, a sostegno di mezzi precedentemente dedotti nel ricorso. Per contro, la Corte si è chiaramente pronunciata, con sentenza nelle cause riunite 19 e 21/60 e 2 e 3/61 (Racc. 1961, pag. 547) per l'inammissibilità della deduzione, in corso di causa, di mezzi nuovi, non contenuti nel ricorso.

Il Consiglio riconosce che l'art. 92 del regolamento di procedura consente alla Corte di rilevare in qualsiasi momento motivi di irricevibilità quando siano di ordine pubblico. Esso esprime tuttavia il parere che tale eccezione non può venire considerata né come un'applicazione specifica di una regola generale implicita, né come estensibile ai mezzi di merito siano essi o meno di ordine pubblico.

Al riguardo, esso fa valere che un'interpretazione contraria avrebbe come con-

seguenza quella di privare del suo significato, che è quello di garantire lo svolgimento del procedimento, l'art. 42, § 2, prima frase, del regolamento di procedura. Tale conseguenza è tanto più grave, nel caso di specie, in quanto la quasi totalità dei mezzi deducibili nel corso di un procedimento di ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE possono essere qualificati di ordine pubblico riferendosi alle nozioni di incompetenza, di violazione di forme sostanziali o del Trattato, di sviamento di potere . . . Ammettere la ricevibilità di mezzi nuovi su tale base porterebbe quindi alla moltiplicazione delle fasi del procedimento e all'indefinito prolungamento delle controversie all'esame della Corte.

Per tali motivi, il Consiglio ritiene inammissibile la deduzione di questo nuovo mezzo.

b) In via subordinata, il Consiglio sostiene che tale mezzo non è fondato. A sostegno di tale tesi, fa valere i seguenti argomenti:

— La Corte ha riconosciuto, nelle diverse pronunce rese in ordine alla legittimità del regime istituito per la produzione di isoglucosio, che il Consiglio aveva il potere di introdurre provvedimenti restrittivi alla produzione. Pertanto il punto controverso sollevato dalla ricorrente si riduce al problema dell'assegnazione, al bilancio comunitario ovvero ai bilanci nazionali, del gettito di tale contributo: il che è privo di interesse per la ricorrente, dato che essa rimane, comunque, assoggettata a tale imposizione.

— Il Consiglio fa quindi rilevare che il mezzo dedotto non concerne la controversia in esame in quanto la destinazione del contributo litigioso quale

risorsa propria risulta dall'art. 4 del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1110 (GU L 134, pag. 1), che modifica l'art. 27, n. 2, terzo comma, del regolamento del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3330 (GU L 359, pag. 1) (precedente regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero). Per giunta, il Consiglio mette in evidenza che l'imputazione di bilancio a beneficio della Comunità è stata sancita dall'adozione del bilancio comunitario. Esso rileva infine che la ricorrente non impugna questi atti giuridici, e che il ricorso è diretto soltanto contro il regolamento n. 387/81 in quanto modifica il regolamento n. 1111/77.

— Infine, il Consiglio confuta l'argomento secondo cui il contributo di cui trattasi costituisce una nuova imposizione esclusa dalla sfera di applicazione dell'art. 2, 1° comma, della decisione 21 aprile 1970. In effetti, a parere del Consiglio, il contributo sull'isoglucosio corrisponde alla lettera di tale disposizione in quanto l'espressione «contributi previsti nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero» non comporta necessariamente che l'imposizione venga fissata proprio sullo zucchero, ma su qualsiasi prodotto che venga gravato per le esigenze del sistema di organizzazione del mercato dello zucchero. Un tale caso si verifica innegabilmente nella fattispecie, come è stato riconosciuto dall'avvocato generale Reischl nelle sue conclusioni in causa 125/77 (Racc. 1978, pag. 2023, punto b)), per il fatto che l'isoglucosio costituisce un prodotto sostitutivo perfetto dello zucchero.

Al riguardo, il Consiglio intende sottolineare che il regime istituito per l'isoglucosio dai regolamenti nn. 1110/77 e segg. è privo di «effettivo valore auto-

uomo», ma può spiegarsi soltanto alla luce dell'organizzazione dei mercati nel settore dello zucchero alla quale rimane ancora collegato dai legami che derivano dalla sua affinità con lo zucchero e dal conseguente rapporto di concorrenza diretta. Il Consiglio considera quindi che il contributo sull'isoglucosio costituisca appunto un'imposizione «nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero» ai sensi dell'art. 2, 1° comma, della decisione 21 aprile 1970.

Il Consiglio sostiene inoltre che le ricorrenti intendono in maniera erronea l'art. 2 della decisione 21 aprile 1970, in quanto interpretano tale norma come espressione dell'assenso, da parte dei parlamenti nazionali, al trasferimento dei contributi esistenti nel settore dello zucchero al 21 aprile 1970, ma non a quello dei contributi «da fissare». Il Consiglio, al contrario, attribuisce a tale disposizione il significato di un'approvazione del principio del trasferimento al bilancio comunitario del gettito delle imposizioni gravanti sui prodotti saccariferi. Il fatto che l'evoluzione tecnologica ha consentito, dal 1970, di presentare sul mercato un nuovo prodotto rientrando nello stesso settore non può considerarsi modificativo del principio del trasferimento, al bilancio comunitario, del gettito delle imposizioni gravanti sui prodotti saccariferi. Una diversa interpretazione condurrebbe, a parere del Consiglio, a restringere la nozione — ed il gettito — delle risorse proprie della Comunità dato che la comparsa di un nuovo prodotto, sostitutivo o in rapporto di concorrenza nei confronti dei prodotti esistenti all'aprile 1970, comporterebbe o il versamento ai bilanci nazionali delle entrate così ottenute, o la modifica, da parte degli Stati membri, della decisione 21 aprile 1970 secondo la procedura contemplata dall'art. 201 del Trattato CEE.

Per tali motivi, il Consiglio ritiene comunque infondato il nuovo mezzo dedotto dalle ricorrenti.

3. La *Commissione*, dal canto suo, giudica tale nuovo mezzo irricevibile ed infondato.

a) La *Commissione* sostiene le conclusioni del Consiglio in ordine all'irricevibilità di detto mezzo alla luce dell'art. 42, § 2, del regolamento di procedura.

Essa precisa che la nozione di «mezzo di ordine pubblico» si fonda, a suo modo di vedere, sulla concezione secondo cui l'illegalità invocata è talmente grave da esulare dalle comuni norme processuali. In questo caso, tale mezzo può essere sollevato d'ufficio dal giudice per garantire l'osservanza del diritto. Orbene, la *Commissione* rileva che l'avvocato generale Reischl, nelle conclusioni in causa 125/77 (Racc. 1978, pag. 2022, sub b)), aveva già attirato l'attenzione della Corte sul mezzo dedotto nel caso di specie dalle attrici e che la Corte, all'epoca, non ha ritenuto di dover esaminare tale mezzo.

Secondo la *Commissione* può quindi dubitarsi dell'effettivo carattere d'ordine pubblico del mezzo invocato, il che costituisce un motivo in più per dichiararlo irricevibile.

b) Nel merito, la *Commissione* fa valere che l'interpretazione «strettamente letterale» dell'art. 2 della decisione 21 aprile 1970, operata dalla ricorrente, trascura il carattere dinamico dell'insieme del sistema di devoluzione delle risorse proprie alla Comunità. Al contrario, emerge chiaramente dalla formulazione di tali norme che il Consiglio non ha inteso «congelare» le risorse proprie della Comunità allo stato in cui si trovavano al 21 aprile 1970. Al riguardo, l'impiego

delle espressioni «fissati o da fissare», «dai contributi e altri diritti previsti» e «previsti» in luogo di «fissati» da parte del legislatore nella redazione dell'art. 2, lett. a), della decisione, rivela esplicitamente la volontà di assicurarsi la possibilità di istituire nuove entrate analoghe a quelle esistenti a condizione che tali nuove imposizioni costituiscano effettivamente misure di politica economica necessarie al raggiungimento degli obiettivi della politica comune di cui trattasi.

Nella fattispecie, non può negarsi tale carattere al contributo sull'isoglucosio direttamente connesso con le misure concernenti il settore dello zucchero. Tale connessione risulta innanzitutto dalla lettera del regolamento n. 1111/77 che si riferisce espressamente al regolamento n. 3330/74 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero. Ma tale connessione è dimostrata soprattutto dalla fungibilità esistente fra lo zucchero liquido e l'isoglucosio (come la Corte ha constatato ai punti 62 e 86 della sentenza nelle cause riunite nn. 103 e 145/77), e dalla destinazione di detta entrata al finanziamento delle restituzioni all'esportazione delle eccedenze della produzione di zucchero della Comunità.

Per tali motivi, la Commissione conclude che il suddetto contributo rientri nella categoria delle risorse proprie legittimamente imposte e che pertanto il Consiglio non ha violato, in materia, l'art. 201 del Trattato. In subordine, essa aggiunge che il problema dell'imputazione di bilancio di tale imposizione, in quanto privo di interesse per la ricorrente, non va esaminato nell'ambito della presente controversia.

IV — La fase orale

All'udienza pubblica del 1° luglio 1982, la Amylum, con l'avv. Waelbroeck, del foro di Bruxelles, il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. D. Vignes, direttore del suo servizio giuridico, assistito dal sig. A. Brautigam, amministratore presso lo stesso servizio, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. R. Wainwright, consigliere giuridico, assistito dal sig. F. Lamoureux, membro del suo servizio giuridico, hanno svolto le loro difese e osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 23 settembre 1982.

In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 4 maggio 1981, la società anonima di diritto belga G.R. Amylum ha proposto un ricorso, ai sensi dell'art. 173, 2° comma, del Trattato CEE, diretto all'annullamento del regolamento del Consiglio 10 febbraio 1981, n. 387 (GU L 44, pag. 1), che modifica il regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1111 (GU L 134,

pag. 4), il quale stabilisce disposizioni comuni per l'isoglucosio, in quanto il regolamento n. 387/81, all'art. 1, nn. 3 e 4, reintroduce per lo stesso periodo, vale a dire con efficacia retroattiva, il regime di quote disposto dal regolamento n. 1293/79 per il periodo 1° luglio 1979 - 30 giugno 1980.

- 2 Detto regolamento del Consiglio 25 giugno 1979, n. 1293, che modifica il regolamento n. 1111/77 summenzionato, in particolare integrandolo con un art. 9, è stato infatti annullato con sentenze della Corte 29 ottobre 1980 (causa 138/79, SA Roquette Frères, Racc. pag. 3333, causa 139/79, Maizena GmbH, Racc. pag. 3393) per essere stato adottato in mancanza del parere obbligatorio del Parlamento richiesto dall'art. 43 del Trattato.
- 3 Nel ricorso, la ricorrente fa valere, a sostegno della domanda, innanzitutto la violazione del principio di non retroattività degli atti comunitari da parte del regolamento impugnato e, in secondo luogo, la carenza di motivazione dello stesso. La ricorrente deduce inoltre, nella replica, un mezzo nuovo fondato sulla incompetenza del Consiglio a istituire un contributo sulla produzione di isoglucosio.

I — Sul primo mezzo fondato sulla violazione del principio di non retroattività degli atti comunitari

- 4 Come la Corte ha già affermato, in particolare nelle sentenze 25 gennaio 1979 (cause 98/78, Racke, Racc. pag. 69, e 99/78, Decker, Racc. pag. 101), benché in linea di massima, il principio della certezza del diritto osti, come sostiene la ricorrente, a che l'efficacia nel tempo di un atto comunitario decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione, può essere diversamente stabilito, a titolo eccezionale, quando lo richieda lo scopo da raggiungere e fatto salvo il legittimo affidamento degli interessati.
- 5 In ordine alla prima di tali due condizioni, vanno richiamati alcuni elementi di fatto o di diritto d'altronde ben noti alle parti. Durante il periodo di applicazione del regolamento impugnato, i produttori di zucchero erano, in particolare, sottoposti a quote e assoggettati a contributi sulla produzione. L'iso-

glucosio è un prodotto sostitutivo in concorrenza diretta con lo zucchero. Qualsiasi decisione comunitaria relativa ad uno di tali prodotti si ripercuote necessariamente sull'altro. Alla luce di tale situazione la Corte, annullando, con sentenze 29 ottobre 1980, il regolamento n. 1293/79 per violazione di una forma sostanziale, la mancanza del parere del Parlamento, ha tuttavia ritenuto che spettasse al Consiglio — atteso che la produzione di isoglucosio contribuiva ad accrescere le eccedenze di zucchero e che gli era consentito assoggettare tale produzione a provvedimenti restrittivi — adottare, nell'ambito della politica agricola, i provvedimenti giudicati opportuni tenendo conto dell'analogia e dell'interdipendenza dei due mercati nonché del carattere specifico del mercato dell'isoglucosio.

6 Se, dopo l'annullamento del regolamento n. 1293/79, il Consiglio non avesse adottato provvedimenti restrittivi per la produzione di isoglucosio, — cioè il ripristino dal 1° luglio 1979 delle quote assegnate e dei contributi imposti ai produttori —, lo scopo da esso perseguito, vale a dire la stabilizzazione, nell'interesse comune, del mercato dello zucchero, non avrebbe potuto essere raggiunto o avrebbe potuto essere raggiunto solo a scapito dei produttori di zucchero che avrebbero dovuto, da soli, finanziare il peso delle eccedenze comunitarie, cioè a scapito della Comunità nel suo insieme, mentre i produttori di isoglucosio, la cui produzione era in concorrenza con quella delle imprese di zucchero, avrebbero evitato ogni imposizione.

7 L'argomento addotto dalla ricorrente secondo cui l'applicazione del regolamento n. 1293/79, prima del suo annullamento da parte della Corte, aveva comportato il rispetto, da parte dei produttori di isoglucosio, delle quote stabilite, rendendo così inutile la loro reintroduzione da parte del regolamento impugnato, non può essere accolto. Infatti, a parte il fondamento giuridico che il regolamento impugnato ha conferito al regime delle quote durante il periodo controverso, dal 1° luglio 1979 al 30 giugno 1980, il mantenimento in vigore dei contributi durante lo stesso periodo, necessario per l'attuazione degli scopi di interesse generale perseguiti dal Consiglio, comportava la fissazione di quote da cui dipendeva l'ammontare di tali contributi.

8 Avendo così potuto il Consiglio ritenere legittimamente che lo scopo da raggiungere nell'interesse generale, cioè la stabilizzazione del mercato comuni-

tario degli edulcoranti senza arbitrarie discriminazioni fra gli operatori, esigesse l'efficacia retroattiva della normativa impugnata, può considerarsi soddisfatta la prima condizione a cui la Corte subordina l'applicazione di un atto comunitario ad una data anteriore a quella della sua pubblicazione.

- 9 Per stabilire se sia soddisfatta anche la seconda delle condizioni in precedenza richiamate, deve esaminarsi se l'operato del Consiglio, con la pubblicazione, il 17 febbraio 1981, del regolamento n. 387/81, abbia leso un legittimo affidamento che gli interessati potessero vantare, in carenza di disciplina della produzione di isoglucosio nel periodo 1° luglio 1979 — 30 giugno 1980, periodo al quale il suddetto regolamento dichiara applicabile, ad integrazione del regolamento n. 1111/77, l'art. 9 relativo alle quote ed ai contributi sulla produzione di isoglucosio.
- 10 Va innanzitutto ricordato che le norme impugnate del regolamento n. 387/81, limitandosi a ricalcare quelle del regolamento del Consiglio n. 1293/79 annullato dalla Corte il 29 ottobre 1980, non contengono misure nuove.
- 11 Atteso che il regolamento del Consiglio 25 giugno 1979, n. 1293, fino al suo annullamento, ha avuto piena efficacia nell'ordinamento giuridico comunitario, con la conseguenza che le autorità nazionali incaricate della sua esecuzione erano tenute ad assoggettare la produzione di isoglucosio al regime di restrizioni che vi era stabilito, tale legittimo affidamento può fondarsi soltanto sul carattere imprevedibile del rispristino, con efficacia retroattiva, della disciplina contenuta nel regolamento n. 1293/79 annullato dalla Corte.
- 12 Nella fattispecie, la ricorrente non può far valere un legittimo affidamento degno di tutela.
- 13 Innanzitutto, infatti, gli operatori interessati dalla normativa di cui è causa sono poco numerosi, ragionevolmente consapevoli dell'interdipendenza dei mercati dello zucchero liquido e dell'isoglucosio, della situazione del mercato comunitario degli edulcoranti e, quindi, delle possibili conseguenze,

dopo l'annullamento del regolamento n. 1293/79, e per il periodo 1° luglio 1979 — 30 giugno 1980, della sottoposizione della produzione di zucchero a provvedimenti di stabilizzazione ai quali sarebbe interamente sfuggita la produzione di isoglucosio.

- 14 In secondo luogo, adottando successivamente i regolamenti nn. 1111/77, 1293/79 e 1592/80, regolamento quest'ultimo che proroga per il periodo 1° luglio 1980 — 30 giugno 1981 gli effetti del precedente, il Consiglio aveva chiaramente manifestato la volontà di disciplinare la produzione dell'insieme degli edulcoranti nella Comunità, sottoponendo a tal fine la produzione di isoglucosio ad un regime di restrizioni fondato su di un sistema di quote e di contributi sulla produzione.
- 15 In terzo luogo, non poteva sfuggire alla ricorrente il fatto che ognuna delle sentenze della Corte 29 ottobre 1980 che avevano annullato il regolamento n. 1293/79 — il quale fissava parimenti una propria quota di produzione — aveva disatteso i mezzi delle ricorrenti Roquette e Maizena diretti contro la legittimità di tale regolamento e aveva avuto cura, nell'annullare per mancanza di parere del Parlamento, di precisare che l'annullamento non pregiudicava «la facoltà del Consiglio di adottare, a seguito della presente sentenza, ogni opportuno provvedimento in conformità all'art. 176, 1° comma, del Trattato».
- 16 Infine, la ricorrente è venuta a conoscenza, attraverso la relativa pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale del 20 dicembre 1980 (n. C 334, pag. 2), che la Commissione, fin dal 3 dicembre 1980, aveva presentato al Consiglio una proposta di regolamento a modifica, in particolare, del regolamento n. 1111/77 per reintrodurre, dal 1° luglio al 30 giugno 1980, il regime delle quote e dei contributi quale era stato definito dal regolamento n. 1293/79 e quale stava per essere ripristinato dalla normativa impugnata del regolamento n. 387/81.
- 17 La ricorrente imputa inoltre a tali norme, per contestarne la retroattività, di ledere «l'equilibrio istituzionale» delle Comunità. Tale doglianza non può essere accolta. Innanzitutto, nessuna norma del Trattato ostava a che il Parlamento fosse chiamato a pronunciarsi sul ripristino retroattivo del regola-

mento n. 1293/79, benché esso non avesse formulato alcun parere su questo atto. In secondo luogo, la circostanza che la Corte, annullando tale regolamento, non abbia reputato necessario avvalersi dell'art. 174, 2° comma, del Trattato, che le attribuisce la facoltà di indicare, ove essa lo reputi necessario, gli effetti del regolamento annullato che vanno considerati come definitivi, non permette di configurare l'efficacia retroattiva conferita alla impugnata normativa del regolamento n. 387/81, adottato dal Consiglio nell'ambito dell'art. 176, 1° comma, del Trattato, come una violazione delle prerogative della Corte.

II — Sul secondo mezzo fondato sulla violazione dell'obbligo di motivazione

- 18 La ricorrente fa carico al Consiglio di aver motivato in maniera insufficiente, nel preambolo del regolamento n. 387/81, l'efficacia retroattiva attribuita a tale normativa, violando, in tal modo, l'art. 190 del Trattato.
- 19 Secondo la giurisprudenza della Corte, la motivazione richiesta dall'art. 190 del Trattato va adattata alla natura dell'atto. Essa deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'argomentazione dell'istituzione comunitaria da cui emana l'atto considerato onde consentire agli interessati di prendere conoscenza delle ragioni del provvedimento adottato e alla Corte di esercitare il proprio controllo.
- 20 Il regolamento del Consiglio n. 387/81 espone, come motivazione, innanzitutto «che il regolamento (CEE) n. 1111/77 del Consiglio, del 17 maggio 1977, che stabilisce disposizioni comuni per l'isoglucosio, prevedeva, nella sua versione stabilita dal regolamento (CEE) n. 1293/79, l'applicazione di un regime di quote di produzione per il periodo 1° luglio 1979 — 30 giugno 1980» e, in secondo luogo, che «nelle cause n. 138/79 e n. 139/79, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha, il 29 ottobre 1980, annullato il regolamento (CEE) n. 1293/79 che modifica il regolamento (CEE) n. 1111/77 in ragione di una violazione delle forme sostanziali; che inoltre la Corte ha constatato, per quanto riguarda il fondo, la conformità del regolamento

(CEE) n. 1293/79 con il diritto comunitario, respingendo tutte le pretese istanze di violazione dei principi del diritto di concorrenza, della proporzionalità e della non discriminazione, invocati contro il regime di quote di produzione instaurato dal regolamento (CEE) n. 1293/79; che pertanto occorre ripristinare retroattivamente, in particolare, il regime di quote in questione».

21 Tale motivazione, per quanto laconica, risponde a quanto richiesto dall'art. 190 del Trattato. Infatti, col richiamo al regime delle quote di produzione, d'altronde ben noto agli interessati, il preambolo del regolamento impugnato evidenzia nella sua essenza lo scopo perseguito dall'istituzione da cui proviene l'atto litigioso, il quale consiste nel garantire la continuità nel tempo di un regime di restrizioni alla produzione di isoglucosio onde mantenere l'equilibrio degli oneri gravanti sulla produzione di isoglucosio e su quella dello zucchero liquido che si trovano direttamente in concorrenza sul mercato degli edulcoranti.

22 Il mezzo fondato sulla violazione dell'obbligo della motivazione va quindi disatteso.

III — Sul terzo mezzo fondato sulla violazione dell'art. 201 del Trattato e dell'art. 2 della decisione 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità

23 Nella replica, la ricorrente ha dedotto un mezzo nuovo fondato sull'incompetenza del Consiglio ad istituire, col regolamento n. 387/81, un contributo sulla produzione di isoglucosio. La ricorrente sostiene che tale contributo costituisce un'entrata del bilancio comunitario non contemplata dalle norme esistenti all'atto dell'adozione della decisione del Consiglio 21 aprile 1970, n. 70/243, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità (GU n. L 94, pag. 19). Pertanto il Consiglio non avrebbe avuto il potere di imporre il contributo litigioso di cui avrebbe soltanto potuto, in forza dell'art. 201 del Trattato, raccomandare l'adozione da parte degli Stati membri in conformità alle rispettive norme costituzionali.

- 24 Il convenuto e l'interveniente considerano tale mezzo irricevibile in forza dell'art. 42, § 2, del regolamento di procedura della Corte, il quale vieta la deduzione di mezzi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante la fase scritta.
- 25 Nella fattispecie, va rilevato che il mezzo nuovo sollevato dalla ricorrente non può considerarsi né, innanzitutto, come «un mezzo basato su elementi di diritto e di fatto emersi durante la fase scritta», in quanto basato su di una asserita illegittimità che poteva essere conosciuta e adottata fin dall'introduzione del regolamento n. 387/81, né, in secondo luogo, come un'estensione di un mezzo precedentemente dedotto, in quanto solo nella replica la ricorrente fa valere la norma giuridica che si pretende violata ed in quanto la causa d'annullamento così esposta non era stata considerata, né direttamente, né implicitamente, nell'atto introduttivo del giudizio.
- 26 Il mezzo dedotto dalla ricorrente è quindi un mezzo interamente nuovo, irricevibile in quanto tardivo in forza dell'art. 42, § 2, del regolamento di procedura.
- 27 La ricorrente invoca anche l'art. 92, § 2, del regolamento di procedura, il quale consente alla Corte di rilevare d'ufficio in qualsiasi momento l'improcedibilità per motivi di ordine pubblico, ma tale disposizione, che riguarda soltanto i motivi di improcedibilità, non legittima le parti a dedurre tardivamente un mezzo nuovo, in violazione dell'art. 42, § 2, del regolamento stesso.
- 28 Tuttavia, attenendo il mezzo alla competenza di chi ha emanato l'atto contestato, la Corte ritiene necessario esporre i motivi per i quali il Consiglio era competente ad imporre un contributo sulla produzione di isoglucosio.
- 29 Nell'ambito della procedura che esso contempla, l'art. 43 del Trattato attribuisce al Consiglio il compito di istituire l'organizzazione comune dei mer-

cati agricoli stabilendone la normativa. In forza dell'art. 40, n. 3, l'organizzazione comune, in una delle forme contemplate al n. 2, che comprendono, in particolare, un'organizzazione del mercato, può comportare tutti i provvedimenti necessari per raggiungere le finalità stabilite all'art. 39, segnatamente disciplina dei prezzi, sovvenzioni sia alla produzione, sia allo smercio dei vari prodotti, sistemi di immagazzinamento e di riporto, meccanismi comuni di stabilizzazione all'importazione o all'esportazione.

30 Secondo l'art. 9, n. 8, prima frase, del regolamento del Consiglio n. 1111/77, integrato dalle norme impugnate del regolamento n. 387/81, il fabbricante è assoggettato al contributo sulla produzione di isoglucosio per il quantitativo prodotto che superi la quota di base senza eccedere la quota massima. Ai sensi dello stesso articolo, n. 8, seconda frase, l'importo del contributo sulla produzione di isoglucosio è pari a quella parte del contributo sulla produzione di zucchero — fissato, per la campagna saccarifera 1979-1980, a norma dell'art. 28 del regolamento n. 3330/74 — che resta a carico dei fabbricanti di zucchero. Tale parte del contributo risulta anch'essa da modalità di calcolo complesse che, precisate all'art. 27 del suddetto regolamento, determinano la partecipazione, tramite i rispettivi contributi, dei fabbricanti di zucchero alle perdite derivanti, alla Comunità, dallo smercio del quantitativo prodotto che eccede il consumo umano nella Comunità. Pertanto, il contributo sulla produzione di isoglucosio è stato istituito al fine di contribuire a stabilizzare il mercato comunitario degli edulcoranti e, in particolare, come rilevato nel settimo considerando del regolamento n. 1111/77, a coprire gli oneri all'esportazione.

31 Discende da quanto precede che il contributo sulla produzione di isoglucosio rientra nella disciplina contemplata dagli artt. 39 e 40 del Trattato e che il Consiglio era competente ad istituirlo, fissandone le modalità in forza dell'art. 43 a cui fa d'altronde riferimento l'impugnato regolamento n. 387/81.

32 Per quanto concerne la decisione del Consiglio 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità, presa in applicazione dell'art. 201 del Trattato ed in conformità allo stesso adottata dagli Stati membri, va, innanzitutto, sottolineato che essa ha lo scopo di definire le risorse proprie iscritte al bilancio della Comunità e non le istituzioni comunitarie competenti ad istituire diritti, tributi,

prelievi, contributi e altre fonti di entrata. Avendo natura finanziaria, tale decisione non osta all'introduzione, da parte del Consiglio, di un contributo come quello sulla produzione di isoglucosio, mentre la competenza del Consiglio ad istituirlo trova il suo fondamento, come si è detto, nelle norme del Trattato relative alla politica agricola comune.

- 33 Inoltre, l'art. 2, lett. a), della decisione 21 aprile 1970 indica fra le risorse proprie della Comunità le entrate provenienti «dai contributi e altri diritti previsti nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero». Tenuto conto degli sviluppi che dovevano fatalmente subire la produzione ed il mercato dello zucchero nella Comunità, e, conseguentemente, della necessità di adeguare i contributi, i prelievi, le restituzioni, i provvedimenti a sostegno dei prezzi, a questo andamento delle esigenze del mercato comunitario nel settore dello zucchero, la decisione 21 aprile 1970 non poteva tendere a limitare la propria applicazione ai soli prelievi stabiliti all'atto della sua adozione, vale a dire ai prelievi a quell'epoca fissati dal regolamento del Consiglio 18 dicembre 1967, n. 1069, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU n. 308, pag. 1). Quanto all'isoglucosio, la sua produzione nella Comunità è iniziata, in maniera rilevante, solo molti anni dopo l'adozione della decisione 21 aprile 1970, ma il rapporto di concorrenza diretta in cui esso si trova con lo zucchero liquido sul mercato degli edulcoranti induce ad includerlo fra i prodotti in commercio «sui mercati nel settore dello zucchero» ai sensi della suddetta decisione 21 aprile 1970.

- 34 Ne consegue che il Consiglio era competente ad adottare le norme impugnate del regolamento n. 387/81 e che nessuna norma finanziaria ha inficiato tale competenza.

IV — Sulle spese

- 35 A norma dell'art. 69, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne viene fatta domanda. La ricorrente è rimasta soccombente su tutti i capi della domanda, e va quindi condannata alle spese, ivi comprese quelle sostenute dall'interveniente.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1. Il ricorso è respinto.
2. La ricorrente è condannata alle spese, ivi comprese quelle sostenute dall'interveniente.

Due

Chloros

Grévisse

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 30 settembre 1982.

Per il cancelliere

Il presidente della Seconda Sezione

J. A. Pompe

O. Due

cancelliere aggiunto

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GERHARD REISCHL
DEL 23 SETTEMBRE 1982 ¹

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

Dal momento che, in sostanza, le tre controversie presentano un'analogia di problemi, mi permetterò di esaminare in conclusioni uniche le cause 108, 110 e 114/81.

Ancora una volta si tratta di isoglucosio, un dolcificante liquido già ben noto da

cause precedenti. Poiché la disciplina comunitaria in materia è stata ripetutamente esposta dinanzi alla Corte, potrò limitarmi ora, nella parte introduttiva delle mie conclusioni, ad alcuni accenni essenziali.

Il 17 maggio 1977 il Consiglio adottava il regolamento n. 1111/77, con cui venivano istituite norme comuni per l'isoglu-

¹ — Traduzione del tedesco.