

SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

28 luglio 2011 \*

Nel procedimento C-309/10,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Verwaltungsgerichtshof (Austria), con decisione 9 giugno 2010, pervenuta in cancelleria il 29 giugno 2010, nella causa

**Agrana Zucker GmbH**

contro

**Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,**

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta dal sig. K. Schiemann, presidente di sezione, dalla sig.ra C. Toader e dal sig. Ē. Jarašiūnas (relatore), giudici,

\* Lingua processuale: il tedesco.

avvocato generale: sig.ra V. Trstenjak  
cancelliere: sig. K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 31 marzo 2011,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Agrana Zucker GmbH, dagli avv.ti P. Pallitsch e C. Pitschas, Rechtsanwälte,
- per il governo ellenico, dalla sig.ra E. Leftheriotou e dal sig. K. Tsagkaropoulos, in qualità di agenti, assistiti dal sig. V. Mereas, consulente giuridico,
- per il governo svedese, dalle sig.re A. Falk e S. Johannesson, in qualità di agenti,
- per il Consiglio dell'Unione europea, dal sig. E. Sitbon e dalla sig.ra Z. Kupčová, in qualità di agenti,
- per la Commissione europea, dai sigg. G. von Rintelen e P. Rossi, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione e sulla validità dell'art. 11 del regolamento (CE) del Consiglio 20 febbraio 2006, n. 320, relativo a un regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero nella Comunità e che modifica il regolamento (CE) n. 1290/2005 relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 58, pag. 42).
  
- 2 Tale domanda è stata formulata nell'ambito di un ricorso proposto dalla Agrana Zucker GmbH (in prosieguo: la «Agrana Zucker») avverso una decisione del Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Ministro federale dell'Agricoltura, della Silvicultura, dell'Ambiente e delle Acque) del 10 dicembre 2009, relativa all'esazione della seconda rata del contributo temporaneo per la ristrutturazione (in prosieguo: il «contributo temporaneo») per la campagna di commercializzazione 2008/2009.

### **Contesto normativo**

- 3 Il regolamento n. 320/2006 così recita segnatamente al suo primo, secondo e quarto «considerando»:  
  
«(1) (...) Per adeguare il sistema comunitario di produzione e commercio dello zucchero ai requisiti internazionali e garantirne la futura competitività, è necessario avviare un profondo processo di ristrutturazione in grado di ridurre

drasticamente la capacità di produzione non redditizia esistente nella Comunità. A questo fine, e come premessa all'instaurazione di una nuova, efficiente organizzazione comune del mercato dello zucchero, occorrerebbe istituire un regime temporaneo, distinto e autonomo, per la ristrutturazione dell'industria saccarifera comunitaria. (...)

- (2) Occorrerebbe creare un fondo di ristrutturazione temporaneo per finanziare le misure di ristrutturazione dell'industria saccarifera comunitaria. Per motivi di sana gestione finanziaria, questo fondo dovrebbe essere integrato nella sezione Garanzia del FEAOG e quindi essere soggetto alle procedure e ai meccanismi previsti dal regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativo al finanziamento della politica agricola comune [GU L 160, pag. 103] e, dal 1° gennaio 2007, nel Fondo europeo agricolo di garanzia istituito dal regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune [GU L 209, pag. 1].

(...)

- (4) Le misure di ristrutturazione previste dal presente regolamento dovrebbero essere finanziate mediante contributi temporanei riscossi dai produttori di zucchero, isoglucosio e sciroppo di inulina che beneficerebbero in ultima analisi del processo di ristrutturazione. Poiché tale contributo non rientra tra i normali oneri previsti dall'Organizzazione comune del mercato dello zucchero, il relativo gettito dovrebbe essere considerato un'“entrata con destinazione specifica”; ai sensi del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee [GU L 248, pag. 1] (...).

4 Ai sensi dell'art. 1 del regolamento n. 320/2006:

«1. È istituito il fondo temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero nella Comunità (in appresso denominato "fondo di ristrutturazione"). (...)

Il fondo di ristrutturazione fa parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione Garanzia. A decorrere dal 1° gennaio 2007 fa parte del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA).

2. Il fondo di ristrutturazione finanzia le spese derivanti dalle misure di cui agli articoli 3, 6, 7, 8 e 9.

3. Il contributo temporaneo per la ristrutturazione di cui all'articolo 11 è un'entrata destinata al fondo di ristrutturazione ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento (...) n. 1605/2002.

Gli eventuali importi residui di cui il fondo di ristrutturazione disponga dopo aver finanziato le spese di cui al paragrafo 2 sono assegnati al FEAGA.

(...)».

5 L'art. 3 del regolamento n. 320/2006 così recita:

«1. Ogni impresa produttrice di zucchero (...) alla quale sia stata assegnata una quota entro il 1° luglio 2006 può beneficiare di un aiuto alla ristrutturazione per tonnellata di quota rinunciata, a condizione che in una delle campagne di commercializzazione 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 o 2009/2010:

a) rinunci alla quota che ha destinato ad uno o più dei suoi zuccherifici e smantelli completamente gli impianti di produzione degli zuccherifici interessati,

o

b) rinunci alla quota che ha destinato ad uno o più dei suoi zuccherifici, smantelli parzialmente gli impianti di produzione degli zuccherifici interessati e non utilizzi i restanti impianti di produzione degli zuccherifici interessati per la produzione di prodotti che rientrano nell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero;

o

c) rinunci a una parte della quota che ha destinato ad uno o più dei suoi zuccherifici e non utilizzi gli impianti di produzione degli zuccherifici interessati per la raffinazione di zucchero greggio.

(...)».

6 Gli artt. 6-9 del regolamento n. 320/2006 prevedono, dal canto loro, vari aiuti alla diversificazione e aiuti transitori che, come emerge dall'art. 10, nn. 1 e 3 del citato regolamento, sono indipendenti dall'aiuto di cui all'art. 3 e possono essere concessi, come quest'ultimo, durante le campagne di commercializzazione 2006/2007-2009/2010 nei limiti degli stanziamenti disponibili a titolo del fondo di ristrutturazione.

7 L'art. 11 del regolamento n. 320/2006 così dispone:

«1. Un contributo temporaneo (...) è versato per campagna di commercializzazione per tonnellata di quota dalle imprese a cui è stata assegnata una quota. (...).

Le quote alle quali un'impresa ha rinunciato a partire da una data campagna di commercializzazione a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, non sono soggette al pagamento del contributo temporaneo (...) né per tale campagna né per le campagne successive.

2. L'importo del contributo temporaneo per la ristrutturazione per lo zucchero (...) è fissato a:

— 126,40EUR per tonnellata di quota per la campagna di commercializzazione 2006/2007,

— 173,8EUR per tonnellata di quota per la campagna di commercializzazione 2007/2008,

— 113,3EUR per tonnellata di quota per la campagna di commercializzazione 2008/2009.

(...».

- 8 Il regolamento (CE) del Consiglio 9 ottobre 2007, n. 1261, che modifica il regolamento n. 320/2006 (GU L 283, pag. 8), con cui sono state adottate talune misure tese a migliorare il funzionamento del regime di ristrutturazione, enuncia al suo primo «considerando»:

«Il regolamento (...) n. 320/2006 (...) è stato adottato per consentire ai produttori di zucchero meno competitivi di abbandonare la loro quota di produzione. La rinuncia alle quote nell'ambito di tale regolamento non ha tuttavia raggiunto il livello inizialmente previsto».

### **Causa principale e questioni pregiudiziali**

- 9 Con decisione dell'Agrarmarkt Austria (ente liquidatore) recante la data del 28 settembre 2009, rettificata con decisione 13 ottobre 2009, è stato chiesto all'Agrana Zucker di versare la seconda rata del contributo temporaneo relativo alla campagna di commercializzazione 2008/2009, per un importo pari a EUR 15 908 561,77.
- 10 Avverso tale decisione la Agrana Zucker ha proposto un reclamo che è stato respinto con decisione del Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft in data 10 dicembre 2009, decisione su cui verte il ricorso di cui è investito il giudice del rinvio.

- 11 Emerge dalla decisione di rinvio che la Agrana Zucker contesta la legittimità di tale decisione richiamandosi segnatamente alla sentenza della Corte 11 giugno 2009, causa C-33/08 Agrana Zucker, (Racc. pag. I-5035), che avrebbe confermato, come emergerebbe dall'art. 1, n. 3, primo comma, del regolamento n. 320/2006 e dal quarto «considerando» del medesimo, che le entrate provenienti dal contributo temporaneo per la ristrutturazione sono «entrate con destinazione specifica» ai sensi del regolamento n. 1605/2002 e che esse sono destinate a garantire l'autofinanziamento delle misure di ristrutturazione previste dal regolamento n. 320/2006. La Agrana Zucker ne deduce che, secondo un'interpretazione teleologica dell'art. 11 di detto regolamento, non occorra riscuotere il contributo temporaneo quando ciò non risulti manifestamente più necessario per finanziare tali misure. Ciò si verificherebbe con riferimento alla seconda rata del contributo temporaneo per la campagna di commercializzazione 2008/2009, che condurrebbe ad un'evidente eccedenza del fondo di ristrutturazione.
- 12 La Agrana Zucker sostiene in particolare dinanzi al Verwaltungsgerichtshof che il contributo temporaneo non può essere destinato ad alcun'altra spesa, nonostante l'art. 1, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 320/2006, che prevede l'assegnazione del saldo del fondo di ristrutturazione, dopo aver finanziato le misure di ristrutturazione, al FEAGA.
- 13 Qualora la riscossione della seconda rata del contributo temporaneo per la campagna di commercializzazione 2008/2009 non dovesse essere totalmente esclusa, ovvero qualora la sua fissazione definitiva non dovesse essere modificata in funzione del saldo finale del fondo di ristrutturazione, l'art. 11 del regolamento n. 320/2006 violerebbe, a suo avviso, il principio di proporzionalità. Inoltre, l'Unione europea non avrebbe alcuna competenza ai fini della riscossione di un'imposta generale, che non serva al finanziamento delle misure di ristrutturazione del mercato europeo dello zucchero.
- 14 La Agrana Zucker sostiene peraltro che, nell'eventualità in cui tale articolo dovesse essere interpretato nei termini indicati dall'amministrazione convenuta nella causa principale, esso risulterebbe illegittimo dal momento che non sarebbe rispettato l'obbligo di motivazione.

- 15 Il giudice del rinvio afferma che la Agrana Zucker ha dimostrato che, a differenza della situazione esaminata nella causa che ha dato origine alla citata sentenza Agrana Zucker, le necessità di finanziamento delle misure di ristrutturazione erano già pienamente soddisfatte. Di conseguenza, esso afferma di non essere in grado di risolvere, sulla base delle norme applicabili e della giurisprudenza della Corte, le questioni giuridiche sollevate nella fattispecie.
- 16 Il Verwaltungsgerichtshof ha pertanto deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 11 del regolamento (...) n. 320/2006 (...), debba essere interpretato nel senso che si deve comunque esigere il versamento dell'intero importo del contributo temporaneo per la ristrutturazione per lo zucchero e lo sciroppo di inulina, fissato per la campagna di commercializzazione 2008/2009 a EUR 113,30 per tonnellata di quota, anche quando risulti che attraverso tale pagamento si registrerebbe una (notevole) eccedenza del fondo di ristrutturazione e si debba per contro escludere un ulteriore aumento del fabbisogno finanziario.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1), se l'art. 11 del regolamento (...) n. 320/2006 violi il principio delle competenze di attribuzione in quanto, mediante il contributo temporaneo per la ristrutturazione, tale disposizione potrebbe introdurre un'imposta generale non limitata al finanziamento di spese che vanno a beneficio dei destinatari dell'imposta».

## Sulle questioni pregiudiziali

### *Sulla prima questione*

- <sup>17</sup> Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede se l'art. 11 del regolamento n. 320/2006 debba essere interpretato nel senso che occorra riscuotere l'integralità del contributo temporaneo anche qualora il fondo di ristrutturazione benefici di un'eccedenza di entrate.
- <sup>18</sup> La ricorrente nella causa principale nonché il governo ellenico affermano che da un'interpretazione teleologica dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006 emerge che il contributo temporaneo non deve essere riscosso qualora non sia manifestamente necessario al finanziamento delle misure di ristrutturazione previste dal regolamento stesso. In tal senso, le imprese produttrici di zucchero non sarebbero tenute a versare la seconda rata del contributo temporaneo per la campagna di commercializzazione 2008/2009, in quanto la riscossione della medesima renderebbe eccedentario il fondo di ristrutturazione. Ad avviso della ricorrente nella causa principale, tale riscossione sarebbe contraria, in particolar modo, al principio di autofinanziamento su cui la Corte si è già pronunciata nella citata sentenza 11 giugno 2009, Agrana Zucker, nonché nelle sentenze 8 maggio 2008, cause riunite C-5/06 e da C-23/06 a C-36/06, Zuckerfabrik Jülich e a. (Racc. pag. I-3231) e 20 maggio 2010, causa C-365/08, Agrana Zucker (Racc. pag. I-4341), che implica un equilibrio finanziario tra spese sostenute ed introiti percepiti.
- <sup>19</sup> In subordine, la Agrana Zucker afferma che una volta concluse le misure di ristrutturazione, va effettuato un calcolo definitivo del fondo di ristrutturazione e l'eccedenza deve essere rimborsata ai produttori soggetti al pagamento del contributo temporaneo. Essa ritiene, in ulteriore subordine, che una volta trasferita al FEAGA, l'eccedenza debba essere utilizzata esclusivamente per il finanziamento delle spese sostenute nell'ambito dell'organizzazione del mercato dello zucchero.

- 20 A tal proposito è sufficiente rilevare, per un verso, che l'art. 11, n. 1, del regolamento n. 320/2006 prevede che le imprese a cui è stata assegnata una quota versino, per campagna di commercializzazione, un contributo temporaneo il cui importo è stabilito, al n. 2 dell'articolo stesso, per le campagne di commercializzazione 2006/2007, 2007/2008 e 2008/2009 e, per altro verso, che il legislatore dell'Unione ha considerato l'eventualità di un'eccedenza di introiti provenienti dal contributo temporaneo rispetto alle spese collegate al finanziamento delle misure di ristrutturazione cui esso è destinato, prevedendo, all'art. 1, n. 3, secondo comma, del medesimo regolamento, che gli eventuali importi residui di cui il fondo di ristrutturazione disponga dopo aver finanziato le spese di cui trattasi siano assegnati al FEAGA.
- 21 Pertanto, contrariamente a quanto suggerito dalla Agrana Zucker e dal governo ellenico in base ad un'interpretazione teleologica delle disposizioni del regolamento n. 320/2006, emerge chiaramente dal tenore letterale dell'art. 11 di tale regolamento e dall'economia del medesimo che il contributo temporaneo deve essere versato dalle imprese interessate nel corso di tutte le campagne di commercializzazione indicate e nella sua totalità, ancorché risulti un'eccedenza di entrate per il fondo di ristrutturazione alla fine dell'attuazione del regime temporaneo di ristrutturazione dell'industria saccarifera istituito da tale regolamento.
- 22 Si deve pertanto risolvere la prima questione sottoposta affermando che l'art. 11 del regolamento n. 320/2006 deve essere interpretato nel senso che il contributo temporaneo dev'essere riscosso integralmente, anche nell'eventualità in cui il fondo di ristrutturazione disponga di un'eccedenza di entrate.

### *Sulla seconda questione*

- 23 La seconda questione sottoposta verte sulla validità dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006, così interpretato. Benché tale questione riguardi formalmente solo il principio di attribuzione delle competenze, risulta necessario, alla luce della decisione

di rinvio e delle osservazioni formulate dinanzi alla Corte, esaminare la validità dell'articolo stesso anche con riferimento all'obbligo di motivazione, al principio di proporzionalità e al presunto arricchimento senza causa dell'Unione.

Sulla validità dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006 con riferimento al principio di attribuzione delle competenze

- <sup>24</sup> Il giudice del rinvio si chiede se l'art. 11 del regolamento n. 320/2006 sia contrario al principio d'attribuzione delle competenze laddove consentirebbe di istituire un'imposta generale, non limitata al finanziamento delle spese cui è destinato il contributo temporaneo.
- <sup>25</sup> La Agrana Zucker e il governo ellenico sostengono che la riscossione di un'imposta volta a finanziare misure che si pongono al di fuori del contesto dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero trasformerebbe l'imposta stessa in un'imposta di carattere generale la cui introduzione non rientrerebbe nelle attribuzioni dell'Unione.
- <sup>26</sup> Occorre rammentare in proposito che, come emerge dal primo «considerando» del regolamento n. 320/2006, il Consiglio dell'Unione europea ha ritenuto necessario, per adeguare il sistema comunitario di produzione e commercio dello zucchero ai requisiti internazionali e garantirne la futura competitività, avviare un profondo processo di ristrutturazione del settore in grado di ridurre drasticamente la capacità di produzione non redditizia esistente nella Comunità. A questo fine, esso ha istituito mediante tale regolamento un regime temporaneo, distinto e autonomo, per la ristrutturazione dell'industria saccarifera nella Comunità (sentenza 11 giugno 2009, Agrana Zucker, cit., punto 34).

- 27 Nell'ambito di detto regime temporaneo, il regolamento n. 320/2006 ha instaurato, come risulta al suo quinto «considerando», un incentivo economico, sotto forma di aiuto alla ristrutturazione, per indurre le imprese meno produttive ad abbandonare la produzione entro quota. A questo scopo il regolamento in parola prevede, all'art. 3, un aiuto alla ristrutturazione erogato durante quattro campagne di commercializzazione, ossia le campagne dalla 2006/2007 alla 2009/2010, al fine di ridurre la produzione nella misura necessaria a riequilibrare il mercato comunitario (sentenza 11 giugno 2009, Agrana Zucker, cit., punto 35).
- 28 Onde finanziare tale aiuto alla ristrutturazione nonché gli aiuti alla diversificazione e gli aiuti transitori di cui agli artt. 6-9 del regolamento n. 320/2006, il Consiglio, come enunciato al quarto «considerando» del regolamento di cui trattasi, ha introdotto un fondo di ristrutturazione temporaneo e, in particolare, ha deciso che dette misure fossero finanziate mediante contributi temporanei riscossi dai produttori di zucchero, isoglucosio e sciroppo di inulina che beneficranno in ultima analisi del processo di ristrutturazione. Il relativo gettito è considerato un'«entrata con destinazione specifica» ai sensi del regolamento n. 1605/2002 (sentenza 11 giugno 2009, Agrana Zucker, cit., punto 36).
- 29 Essendo in tal senso destinata a contribuire alla ristrutturazione dell'industria saccarifera nella Comunità, la riscossione del contributo temporaneo rappresenta una misura di politica agricola comune regolarmente adottata sulla base dell'art. 37 CE (v., per analogia, sentenze 11 luglio 1989, causa 265/87, Schröder HS Kraftfutter, Racc. pag. 2237, punto 9, e 26 giugno 1990, causa C-8/89, Zardi, Racc. pag. I-2515, punto 9).
- 30 Il fatto che alla scadenza di un siffatto regime temporaneo pluriennale di ristrutturazione compaia un'eccedenza negli introiti, segnatamente a causa di un ricorso agli aiuti alla ristrutturazione mediante rinuncia a quote produttive da parte dei produttori in definitiva meno rilevante rispetto a quanto sperato, e che tale eccedenza sia assegnata al FEAGA in applicazione dell'art. 1, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 320/2006, non mette in discussione la competenza del legislatore europeo ad adottare tale misura e non fa venir meno il carattere di misura agricola della stessa.

- 31 Infatti, per un verso, si deve rammentare che la legittimità di un atto dell'Unione deve essere valutata in base alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento in cui l'atto è stato adottato (v. sentenza 7 febbraio 1979, cause riunite 15/76 e 16/76, Francia/Commissione, Racc. pag. 321, punto 7) e non può in particolare dipendere da considerazioni retrospettive riguardanti il suo grado di efficacia (sentenza 17 maggio 2001, causa C-449/98 P, IECC/Commissione, Racc. pag. I-3875, punto 87 e giurisprudenza ivi citata).
- 32 Per altro verso, occorre rilevare che l'eventuale eccedenza di cui quest'ultimo disponga, essendo assegnata al FEAGA, di cui fa parte il fondo di ristrutturazione, continua ad essere destinata a finanziare unicamente misure rientranti nella politica agricola comune.
- 33 Ne consegue che l'art. 11 del regolamento n. 320/2006 non è contrario al principio di attribuzione delle competenze.

Sulla validità dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006 con riferimento all'obbligo di motivazione

- 34 La Agrana Zucker e il governo ellenico affermano in sostanza che, secondo il preambolo del regolamento n. 320/2006, il contributo temporaneo è istituito per finanziare le misure di ristrutturazione dell'industria saccarifera. La motivazione di tale regolamento sarebbe pertanto erranea o lacunosa qualora gli introiti che esso produce potessero essere destinati al finanziamento di altre misure e perdere in tal modo il loro carattere temporaneo.
- 35 Al riguardo occorre ricordare che, anche se la motivazione richiesta dall'art. 296 TFUE deve far apparire in maniera chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione dell'Unione da cui promana l'atto controverso, onde consentire agli interessati di

conoscere le ragioni del provvedimento adottato e alla Corte di esercitare il proprio controllo, tuttavia non si richiede che la motivazione contenga tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti. L'adempimento dell'obbligo di motivazione va valutato con riferimento non solo al testo dell'atto criticato, ma anche al contesto di quest'ultimo e all'insieme delle norme giuridiche che disciplinano in concreto la materia. Se l'atto contestato fa emergere, nelle linee essenziali, lo scopo perseguito dall'istituzione, è superfluo esigere una motivazione specifica per ciascuna delle scelte tecniche da essa operate (v. segnatamente sentenza 12 luglio 2005, cause riunite C-154/04 e C-155/04, *Alliance for Natural Health e a.*, Racc. pag. I-6451, punti 133 e 134).

- <sup>36</sup> Nella fattispecie, l'obiettivo del regime temporaneo di ristrutturazione dell'industria saccarifera istituito dal regolamento n. 320/2006 e gli strumenti attuati per raggiungere tale obiettivo, vale a dire l'instaurazione di un incentivo economico all'abbandono di quote e il finanziamento delle misure di ristrutturazione mediante la riscossione del contributo temporaneo, sono in particolare oggetto, nel preambolo del regolamento n. 320/2006, della motivazione richiamata ai punti 26-28 di questa sentenza.
- <sup>37</sup> Per quanto riguarda le modalità finanziarie di tale regime, il secondo «considerando» del regolamento n. 320/2006 spiega che occorrerebbe creare un fondo di ristrutturazione temporaneo per finanziare le misure di ristrutturazione dell'industria saccarifera comunitaria e che, per motivi di sana gestione finanziaria, questo fondo dovrebbe essere integrato nel Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione «Garanzia», e, dal 1° gennaio 2007, nel FEAGA, istituito con il regolamento n. 1290/2005.
- <sup>38</sup> È certo vero che tale secondo «considerando» non espone le ragioni per le quali, come previsto dall'art. 1, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 320/2006, gli importi residui di cui il fondo di ristrutturazione disponga dopo aver finanziato le spese debbano essere assegnati al FEAGA. Si deve tuttavia rilevare, anzitutto, che esso precisa che per motivi di sana gestione finanziaria tale fondo fa parte del FEAGA, che è stato istituito per garantire il finanziamento delle varie misure della politica agricola comune, tra cui quelle riconducibili all'organizzazione comune del mercato dello zucchero. Si deve poi rilevare che, sul piano finanziario, il regolamento mira essenzialmente a garantire la copertura di tutte le spese di ristrutturazione di cui esso prevede

la realizzazione effettiva, nella prospettiva di ridurre la capacità di produzione non redditizia esortando i produttori ad abbandonare la loro produzione entro quota. Alla data rilevante per valutare la legittimità di tale atto, vale a dire, come rammentato al punto 31 della presente sentenza, alla data della sua adozione, era quindi ipotizzabile solo l'esistenza di un'eventuale residua eccedenza del fondo di ristrutturazione dopo la realizzazione di tali spese. Si deve pertanto rilevare che la decisione di assegnare tale eccedenza al FEAGA, di cui fa parte il fondo di ristrutturazione, è derivata unicamente da una scelta tecnica per la quale non può richiedersi una motivazione specifica.

- <sup>39</sup> Risulta da quanto precede che l'art. 11 del regolamento n. 320/2006 non è inficiato da alcuna irregolarità sotto il profilo dell'obbligo di motivazione.

Sulla validità dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006 con riferimento al principio di proporzionalità

- <sup>40</sup> La Agrana Zucker sostiene che l'art. 11 del regolamento n. 320/2006 sia contrario al principio di proporzionalità nel caso in cui il prodotto della seconda rata del contributo temporaneo per la campagna di commercializzazione 2008/2009 non abbia alcuna destinazione e possa essere destinato al finanziamento di spese che intervengono al di fuori del quadro dell'organizzazione del mercato dello zucchero. Risulterebbe infatti dal quarto «considerando» di tale regolamento che lo scopo del contributo temporaneo è di imporre ai produttori di sostenere il costo delle misure di ristrutturazione secondo il principio dell'autofinanziamento. Dal momento che tale seconda rata non è, a suo avviso, necessaria al finanziamento di tali misure, la sua riscossione, che andrebbe a generare una considerevole eccedenza, sarebbe manifestamente inadeguata al raggiungimento degli scopi perseguiti. Ne risulterebbe inoltre un onere sproporzionato per le imprese europee produttrici di zucchero.

- 41 Ad avviso del governo ellenico la riscossione del contributo temporaneo viola il principio di proporzionalità se è manifestamente inidonea al raggiungimento degli obiettivi perseguiti, il che si verificherebbe se esistesse una eccedenza di introiti rispetto alle spese legate alle misure di ristrutturazione. Il trasferimento di tale eccedenza al FEAGA rappresenterebbe una grave violazione di tale principio, trattandosi a suo avviso di una misura che grava in maniera sproporzionata sui produttori e che è finalizzata al perseguimento di obiettivi estranei alla ristrutturazione dell'industria saccarifera.
- 42 A tale riguardo occorre rammentare che il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, richiede che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (sentenza 11 giugno 2009, Agrana Zucker, cit., punto 31 e giurisprudenza citata).
- 43 Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale delle condizioni di attuazione di un siffatto principio, considerato l'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore dell'Unione in materia di politica agricola comune, solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento (sentenza 11 giugno 2009, Agrana Zucker, cit., punto 32 e giurisprudenza citata).
- 44 In tal senso, si tratta non di sapere se il provvedimento adottato dal legislatore fosse il solo o il migliore possibile, ma se esso fosse manifestamente inidoneo (sentenza 11 giugno 2009, Agrana Zucker, cit., punto 33 e giurisprudenza citata).

- 45 Si deve inoltre ricordare, come chiarito al punto 31 di questa sentenza, che la legittimità di un atto dell'Unione deve essere valutata sulla base degli elementi di fatto e di diritto esistenti alla data in cui l'atto è stato adottato e non può, in particolare, dipendere da valutazioni retrospettive riguardanti i suoi risultati. Quando il legislatore dell'Unione deve valutare, nell'emanare una normativa, i suoi effetti futuri e questi non possono essere previsti con certezza, la sua valutazione può essere oggetto di censura solo qualora appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa (sentenze 21 febbraio 1990, cause riunite C-267/88-C-285/88, Wuidart e a., Racc. pag. I-435, punto 14; 5 ottobre 1994, cause riunite C-300/93 e C-362/93, causa C-133/93, Crispoltoni e a., Racc. pag. I-4863, punto 43, nonché 12 luglio 2001, causa C-189/01, Jippes e a., Racc. pag. I-5689, punto 84).
- 46 Nella fattispecie, emerge da quanto rammentato ai punti 26-28 di questa sentenza che il contributo temporaneo previsto all'art. 11 del regolamento n. 320/2006 è finalizzato al finanziamento, da parte dei produttori, del regime temporaneo di ristrutturazione dell'industria saccarifera nell'ambito dell'Unione, il che implica un equilibrio finanziario tra spese sostenute ed introiti percepiti nel corso delle quattro campagne di commercializzazione prese in considerazione (v. sentenza 11 giugno 2009, Agrana Zucker, cit., punto 37).
- 47 A tal fine, gli introiti necessari al finanziamento degli aiuti alla ristrutturazione versati alle imprese che decidono di rinunciare, nel corso di una di tali campagne, alla loro quota, sono stati stabiliti sulla base di una valutazione previsionale delle spese connesse a tali aiuti, effettuata, secondo il Consiglio e la Commissione europea, in funzione segnatamente di un obiettivo quantitativo di soppressione di zucchero entro quota. L'effettiva attuazione di tali spese dipendeva, tuttavia, dalle scelte operate dalle imprese, poiché il regolamento n. 320/2006 si limitava ad instaurare un incentivo economico all'abbandono di quote.
- 48 Di conseguenza, deve rilevarsi che il contributo temporaneo è stato stabilito in funzione degli effetti futuri del regime di ristrutturazione istituito da tale regolamento, senza che tali effetti potessero essere previsti con esattezza.

- 49 Orbene, per quanto riguarda tali effetti, è pacifico che, come rilevato al primo «considerando» del regolamento n. 1261/2007, l'abbandono di quote non ha raggiunto il livello inizialmente previsto e che, di conseguenza, nonostante le misure introdotte dal regolamento stesso per migliorare il funzionamento del regime di ristrutturazione, allo scopo di liberare un volume di quote maggiore, il fondo di ristrutturazione beneficia di un'eccedenza di introiti imprevista.
- 50 Tuttavia, non emerge dal fascicolo che la valutazione delle spese e delle entrate necessarie per sostenerle fosse manifestamente erranea alla luce degli elementi di cui disponeva il legislatore comunitario al momento dell'adozione del regolamento n. 320/2006, in quanto l'entità dell'eccedenza non è un elemento sufficiente a dimostrare l'esistenza di un errore siffatto.
- 51 Non risulta quindi che la fissazione del contributo temporaneo fosse manifestamente inidonea all'ottenimento dell'obiettivo perseguito. Di conseguenza, l'art. 11 del regolamento n. 320/2006 e la riscossione del contributo temporaneo in applicazione del medesimo non possono essere considerati contrari al principio di proporzionalità.

Sulla validità dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006 con riferimento al presunto arricchimento senza causa dell'Unione

- 52 Ritenendo che l'art. 11 del regolamento n. 320/2006 sia invalido in ragione di una mancanza di competenza e di motivazione, nonché della violazione del principio di proporzionalità, la Agrana Zucker afferma che la riscossione della seconda rata del contributo temporaneo per la campagna 2008/2009 rappresenta per l'Unione un arricchimento senza causa e che pertanto le imprese produttrici di zucchero sono legittimate a chiedere il rimborso di tale seconda rata illecitamente riscossa.

- 53 Tuttavia, un'azione di restituzione basata sull'arricchimento senza causa dell'Unione richiede, per poter essere accolta, la prova di un arricchimento dell'Unione senza valido fondamento giuridico e di un impoverimento del richiedente connesso all'arricchimento stesso [v., in tal senso, sentenza 16 dicembre 2008, causa C-47/07 P, Masdar (UK)/Commissione, Racc. pag. I-9761, punti 46 e 49).
- 54 Orbene, dai rilievi effettuati nella presente sentenza risulta, nella fattispecie, che l'art. 11 del regolamento n. 320/2006 è valido con riferimento, in particolare, ai principi di attribuzione delle competenze e di proporzionalità e che la riscossione della seconda rata del contributo temporaneo per la campagna 2008/2009, nonostante la comparsa di un'eccedenza del fondo di ristrutturazione, non è pertanto priva di valido fondamento giuridico. Pertanto, la sua riscossione non rappresenta un arricchimento senza causa dell'Unione, che possa validamente fondare un'azione di restituzione e, in ogni caso, non può essere invocata al fine di apprezzare la validità del citato art. 11, che costituisce la base giuridica di tale riscossione.
- 55 Alla luce di quanto sopra esposto occorre risolvere la seconda questione nel senso che dall'esame di quest'ultima non sono emersi elementi atti ad inficiare la validità dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006.

## **Sulle spese**

- 56 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi la Corte (Ottava Sezione) dichiara:

- 1) **L'art. 11 del regolamento (CE) del Consiglio 20 febbraio 2006, n. 320, relativo a un regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero nella Comunità e che modifica il regolamento (CE) n. 1290/2005 relativo al finanziamento della politica agricola comune deve essere interpretato nel senso che il contributo temporaneo dev'essere riscosso integralmente, anche nell'eventualità in cui il fondo di ristrutturazione temporaneo disponga di un'eccedenza di entrate.**
  
- 2) **Dall'esame della seconda questione pregiudiziale non sono emersi elementi atti ad inficiare la validità dell'art. 11 del regolamento n. 320/2006.**

Firme