regolamento n. 3331/74, trova i suoi limiti non solo nelle esigenze dei progetti di ristrutturazione, ma anche nelle finalità dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, e specialmente nello scopo di tutelare gli interessi dei produttori di barbabietole e di canna da zucchero, nonché nei principi generali del diritto comunitario.

8. L'applicabilità diretta di un regolamento non osta a che lo stesso regolamento conferisca ad un'istituzione comunitaria o ad uno Stato membro il potere di emanare provvedimenti di attuazione. Nel secondo caso le modalità dell'esercizio di tale potere sono disciplinate dal diritto pubblico dello Stato membro interessato. Tuttavia, l'applicabilità diretta dell'atto che autorizza lo Stato membro ad adottare i provvedimenti nazionali di cui trattasi avrà l'effetto di consentire al giudice nazionale di controllare la conformità di tali provvedimenti al contenuto del regolamento comunitario.

Nel procedimento 230/78,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio (sezione terza), nelle cause dinanzi ad esso pendenti fra

SpA Eridania Zuccherifici nazionali, con sede in Genova,

SpA Società italiana per l'industria degli zuccheri, con sede in Roma,

e

Ministro per l'agricoltura e le foreste,

Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato,

SpA Zuccherifici meridionali,

domanda vertente sulla validità e sull'interpretazione dell'art. 2, n. 2, del regolamento del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3331, «relativo all'assegnazione e alla modifica delle quote di base nel settore dello zucchero» (GU n. L 359, pag. 18),

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; J. Mertens de Wilmars e Mackenzie Stuart, presidenti di Sezione; P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, T. Koopmans, giudici;

avvocato generale: J. P. Warner;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

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

I — Gli antefatti e il procedimento

a) Le norme vigenti

Il regolamento n. 3330/74 [1], che è quello sul quale si basa l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, divide (cfr. artt. 23 e segg.) in tre categorie i quantitativi di zucchero prodotti dai fabbricanti. Ciascuno Stato membro fissa, entro i limiti della quantità di base attribuitagli dal regolamento, una quota annua di base, detta «quota A», che attribuisce a ciascuno zuccherificio sito nel suo territorio, in proporzione alla produzione dello stesso durante le stagioni saccarifere dal 1968-1969 al 1972-1973.

L'art. 24 del regolamento n. 3330/74 stabilisce che gli Stati membri fissano una quota di base per ciascuna impresa che, nella stagione saccarifera 1974/1975, abbia utilizzato la propria quota di base; esso fissa i criteri per stabilire le quote di base e aggiunge, al n. 3, che il Consiglio, il quale delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, stabilisce «le norme generali per l'applicazione del presente articolo e le eventuali deroghe alle sue disposizioni». Questo sistema di quote si applica dal 1° luglio 1975 al 30 giugno 1980.

In forza del suddetto art. 24, n. 3, il Consiglio adottava il regolamento n. 3331/74 [1], il cui art. 2, n. 1, attribuisce agli Stati membri il potere di diminuire la quota di base delle imprese produttrici situate nel loro territorio; detta diminuzione non può superare, per l'intero periodo dal 1° luglio 1975 al 30 giugno 1980, il 5 % della quota di base originariamente assegnata.

1 — GU 1974, n. L 359, pag. 1.

1 — GU 1974, n. L 359, pag. 18.

Il n. 2 del suddetto art. 2 dispone che:

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

b) Gli antefatti

Con decreto in data 28 febbraio 1976 (GURI, n. 74 del 20 marzo 1976), che modificava due decreti precedenti, alle imprese saccarifere operanti in Italia venivano assegnate le quote di base per lo zucchero, ai sensi dell'art. 24 del regolamento di base n. 3330/74. Con l'art 2 di detto decreto, tali quote venivano modificate, applicando la deroga di cui all'art. 2, n. 1, del regolamento n. 3331/74, a partire dalla stagione 1976/1977.

Il 20 febbraio 1976, la SpA Zuccherifici meridionali (in prosieguo, «la Zuccherifici meridionali») presentava un piano di ristrutturazione per il potenziamento della lavorazione delle barbabietole e della produzione di zucchero. Tale piano, approvato con decreto interministeriale 13 dicembre 1976, si inseriva nella tendenza generale, constatata in Italia, a spostare nel Mezzogiorno la produzione bieticola. Esso costituiva oggetto di uno scambio di lettere fra il Governo della Repubblica italiana e la Commissione delle Comunità europee.

Successivamente, con decreto interministeriale 7 dicembre 1977 (GURI, n. 341 del 15 dicembre 1977), adottato in forza dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74, la quota di produzione assegnata alla Zuccherifici meridionali veniva aumentata di 60 000 quintali. Con lo stesso decreto venivano diminuite, a partire dalla stagione 1978/1979, le quote di base attribuite ad altre quattro imprese saccarifere, situate nel Nord del Paese.

Così, la quota della Eridania — Zuccherifici nazionali SpA (in prosieguo, «l'Eridania») veniva ridotta di 31 049 quintali e quella della Società italiana per l'industria degli Zuccheri (in prosieguo, «la Società italiana») di 18 550 quintali.

In definitiva, col decreto 7 dicembre 1977, che ha costituito l'unica applicazione della facoltà concessa all'Italia dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74, veniva aumentata di una quantità pari al 27 % la quota di produzione degli Zuccherifici meridionali, mediante riduzione, in misura sempre inferiore all'1 %, delle quantità già assegnate alle altre quattro imprese.

L'Eridania e la Società italiana chiedevano l'annullamento del decreto ministeriale 7 dicembre 1977 che modifica le quote di base dello zucchero di cui al decreto ministeriale 28 febbraio 1976, in forza dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (sezione terza), con ordinanza 3 luglio 1978 ha sospeso il procedimento ed ha chiesto a questa Corte di pronunziarsi in via pregiudiziale sulla *validità* ed eventualmente sull'*interpretazione* dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74, per la soluzione delle seguenti questioni:

Quanto alla *validità:*

«1) Se nel procedimento seguito per l'approvazione della norma in esame sia stata illegittimamente omessa la

previa consultazione dell'Assemblea, prescritta dall'art. 43, n. 2, 3° comma, del Trattato.

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

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

4) Se il diritto delle imprese di produrre le cosiddette quote di base, inerendo all'esplicazione dell'attività economica dei privati, possa considerarsi leso dall'esercizio di un potere discrezionale di consistente ampiezza e nei presupposti e nella sua incidenza sulle quote stesse. Si che, ove lo svolgimento dell'attività economica trovi garanzia, perché ricompreso nel novero di quei diritti fondamentali alla cui tutela di ispira anche l'ordinamento comunitario, non ne risulti, di conseguenza, inficiata la validità della norma in parola».

Quanto all'*interpretazione:*

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

6) Se i limiti al potere di modificare le "quote di base" delle imprese esercenti l'industria di trasformazione, nella ipotesi considerata, siano soltanto quelli scaturenti dalla necessità di attuare gli anzidetti progetti o ne siano identificabili altri (quali, ad esempio, quelli derivanti dalla salvaguardia del diritto delle imprese di proseguire l'attività o quelli dell'intangibilità di quote che nelle campagne precedenti siano state totalmente utilizzate, considerandosi perciò forse soggette al potere riduttivo soltanto le quote di base per la parte che non sia stata coperta dalla produzione delle singole imprese, ecc.).

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

L'ordinanza di rinvio è pervenuta in cancelleria il 16 ottobre 1978.

In forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno depositato osservazioni scritte l'Eridania (rappresentata dagli avvocati Mauro De André e Antonio Sorrentino), la Società italiana (rappresentata dagli avvocati Antonio e Federico Sorrentino), il Governo della Repubblica italiana (rappresentato dall'ambasciatore Adolfo Maresca, in qualità di agente, assistito dall'avvocato dello Stato Ivo Maria Braguglia), la Zuccherifici meridionali (rappresentata dagli avvocati Vincenzo Marone, Pietro Cattaneo, Giorgio Pinotti e Giuseppe Guarino), il Consiglio delle Comunità europee (rappresentato dal direttore del suo ufficio legale Daniel Vignes, in qualità di agente) e la

Commissione delle Comunità europee (rappresentata dal suo consigliere giuridico Cesare Maestripieri, in qualità di agente, assistito dal sig. Jacques Delmoly, dell'ufficio legale della Commissione).

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha però chiesto al Consiglio e alla Commissione di rispondere per iscritto ad alcuni quesiti.

II — Riassunto delle osservazioni scritte presentate alla Corte

a) Osservazioni delle ricorrenti nelle cause principali

In merito alla *prima* questione, l'*Eridania* e la *Società italiana* osservano che il regolamento n. 3331/74 è stato adottato in forza di quanto disposto dall'art. 24, n. 3, del regolamento di base n. 3330/74.

Tuttavia, l'art, 2 del regolamento n. 3331/74 consente all'Italia non solo di ridurre del 5 % le quote spettanti alle varie imprese, ma anche di ridurre illimitatamente queste stesse quote. Una disposizione del genere influisce sulla definizione stessa di organizzazione comune dei mercati ed è, quindi, indubbiamente soggetta al procedimento di cui all'art. 43, n. 2, 3° comma, del Trattato, consistente nella proposta della Commissione, nel parere dell'Assemblea e nella deliberazione a maggioranza qualificata del Consiglio.

È ben vero che l'art. 24, n. 3, del regolamento n. 3330/74, in forza del quale la disposizione contestata è stata approvata, non contempla espressamente il parere dell'Assemblea, ma la necessità di questo parere discende direttamente dalla norma costituita dall'art. 43 del Trattato, che, per essere, formalmente, di grado superiore e, sostanzialmente, di contenuto generale, va sicuramente applicata nella fattispecie.

Una diversa opinione implicherebbe l'illegittimità dell'art. 24, n. 3, del regolamento n. 3330/74, il quale non può certo derogare alla disposizione del Trattato, né stabilire deroghe al regolamento di base che non siano state adottate col procedimento fissato dal Trattato, in via generale, per la formazione dei regolamenti di base.

Ammesso che il Parlamento europeo risulta esser stato consultato, tale consultazione è tuttavia avvenuta solo per quanto concerne il n. 1 dell'art. 2 del regolamento n. 3331/74. In proposito, il Parlamento chiedeva la riduzione del margine di manovra che la proposta iniziale della Commissione lasciava agli Stati membri autorizzandoli a ridurre le quote sino al 10 %. Il Consiglio accoglieva tale richiesta riducendo la percentuale massima, nel testo definitivo del regolamento, dal 10 al 5 %; nell'art. 2 esso inseriva, tuttavia, il n. 2, che consente all'Amministrazione italiana un ben più ampio margine di manovra.

Tenuto conto del carattere sostanziale della norma di cui al n. 2, sarebbe stato non solo politicamente opportuno, ma anche giuridicamente necessario, sottoporre il testo ad un nuovo parere dell'Assemblea.

Quanto alla *seconda* questione, l'Eridania e la Società italiana, ricorrenti nelle cause principali, sostengono che quanto si legge nella motivazione del regolamento n. 3331/74 (3° punto del preambolo, 2ª parte) rappresenta un modo, a

dir poco, tautologico di motivare la norma in questione.

Non solo non vengono indicate le ragioni giustificatrici di una deviazione così rivoluzionaria dal sistema delle quote, ma, inoltre, nulla si dice in ordine alle caratteristiche dei progetti di ristrutturazione, ai parametri in base ai quali la Commissione deve dare il suo parere, ai limiti entro i quali tali progetti devono incidere riduttivamente sulle quote assegnate alle varie imprese.

Le ricorrenti nelle cause principali sostengono che la *terza* questione va risolta in senso affermativo. Raffrontando il sistema delle quote stabilito in via generale dall'art. 24, n. 1 e n. 2 (1° e 2° comma), del regolamento n. 3330/74 e dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 3331/74, da un lato, con quanto disposto dall'art. 24, n. 2, 3° comma, del regolamento n. 3330/74 e dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74, dall'altro, esse fanno valere che i produttori italiani sono sottoposti a poteri riduttivi ben più ampi di quelli che possono essere esercitati nei confronti dei produttori degli altri paesi. Le norme contestate violano, perciò, il divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, e dall'art. 7 del Trattato.

In merito alla *quarta* questione, l'Eridania e la Società italiana sostengono che l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 è invalido, per violazione di diritti fondamentali, e in particolare di quello alla libera esplicazione delle attività economiche private. Beninteso, si deve ammettere che, soprattutto nel campo dei diritti di natura economica, la garanzia dei diritti fondamentali non è assoluta, in quanto dev'essere contemperata con gli interessi pubblici, che possono limitarne il contenuto. Tuttavia, quando si conferiscono agli Stati membri dei poteri di dimensione amplissima per la riduzione delle quote di base delle imprese saccarifere, senza stabilire limiti, presupposti e criteri per tali interventi, il contemperamento fra interessi pubblici e diritti individuali non viene previamente effettuato dalla norma giuridica, ma viene del tutto rimesso all'apprezzamento arbitrario dell'amministrazione.

Sulle questioni *quinta*, *sesta* e *settima*, l'Eridania e la Società italiana osservano che la norma di cui trattasi non consente d'individuare criteri e limiti diretti a circoscrivere il potere di ridurre le quote, attribuito alla Repubblica italiana.

La questione di sapere se l'amministrazione italiana possa intervenire direttamente in questo campo o se il suo intervento debba essere preceduto da una disciplina legislativa interna resta una questione d'interpretazione delle norme costituzionali italiane.

b) Osservazioni del Governo della Repubblica italiana

Sulla *prima* questione, il Governo italiano osserva che la Commissione, nella sua proposta di regolamento, aveva previsto una «massa di manovra» del 10 %. Secondo tale proposta, la modifica delle quote avrebbe potuto essere effettuata soltanto se ne fosse risultata «migliorata la struttura dell'economia saccarifera delle regioni interessate».

Invero, la possibilità di riduzione delle quote per tener conto delle esigenze di ristrutturazione dell'economia di singole regioni nel settore dello zucchero era già prevista nella proposta sottoposta al parere del Parlamento. Quest'ultimo, pur

ammettendo il principio di una «massa di manovra», esprimeva dubbi sulla percentuale del 10 %. Il Consiglio, riducendo questa cifra al 5 %, approvava d'altronde, relativamente all'Italia, la suddetta condizione contenuta nella proposta della Commissione.

La base giuridica della norma contestata è costituita dall'art. 24, n. 3, del regolamento n. 3330/74, il quale non prevede alcun parere obbligatorio del Parlamento. D'altra parte, tale parere non è stato richiesto neppure quando il Consiglio, in base allo stesso art. 24, n. 3, ha adottato il regolamento 13 febbraio 1978, n. 298 (GU 1978, n. L 45), col quale si autorizza la Repubblica francese a ridurre le quote, in deroga all'art. 24, n. 2, del regolamento n. 3330/74 e all'art. 2, n. 1, del regolamento n. 3331/74.

Non sussistono, pertanto, dubbi sulla validità della norma di cui trattasi, sotto il profilo del procedimento di approvazione.

Quanto alla *seconda* questione, secondo il Governo italiano, l'ulteriore facoltà concessa all'Italia dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 è sufficientemente motivata col riferimento alla «sua situazione particolare in questo settore» (terzo punto del preambolo). Specificazioni in ordine a tale situazione particolare si rinvengono infatti nel 14° punto del preambolo del regolamento n. 3330/74. Le considerazioni ivi contenute sono idonee a completare la motivazione espressa nel 3° punto del preambolo del regolamento n. 3331/74.

Per quanto riguarda la *terza* questione, il suddetto Governo rileva che, secondo la giurisprudenza della Corte, un diverso trattamento si giustifica quando le situazioni da regolare sono obiettivamente differenti tra loro. Applicando tale principio al settore dell'industria saccarifera italiana, rispetto all'industria saccarifera degli altri Paesi membri, si deve concludere che il dubbio espresso nella questione formulata dal giudice a quo è del tutto infondato. In realtà, il settore italiano dello zucchero ha avuto, sin dall'instaurazione dell'organizzazione comune di mercato, un trattamento particolare nell'ambito comunitario, inteso al superamento di accertate difficoltà di carattere climatico e strutturale. Tali differenze di trattamento non sono fine a se stesse, ma costituiscono strumenti destinati a portare il settore italiano dello zucchero al livello comunitario.

Per il Governo italiano, la *quarta* questione dev'essere risolta in senso negativo.

Esso ricorda anzitutto che secondo la giurisprudenza della Corte (sentenza 14 maggio 1974, causa 4/73, Nold c/ Commissione, Racc. 1974, pag. 491), i diritti fondamentali vanno considerati alla luce della funzione sociale dei beni e delle attività che costituiscono oggetto della tutela, sicché tali diritti possono subire limitazioni in vista dell'interesse pubblico e degli obiettivi d'interesse generale perseguiti dalla Comunità.

Richiamandosi anche alle sue osservazioni già riassunte in precedenza, il Governo italiano sostiene che esiste piena compatibilità fra il potere di modifica delle quote e il diritto fondamentale alla libera iniziativa economica, rivendicato dalle imprese saccarifere.

Esso osserva, inoltre, che il regime delle quote di produzione è sostanzialmente indirizzato a proteggere l'industria saccarifera comunitaria (cfr. 11° punto del preambolo del regolamento n. 3330/74). Perciò, può sembrare assai discutibile che una riduzione della protezione concessa con l'attribuzione delle quote alle singole imprese possa venir considerata sotto specie di lesione del diritto all'iniziativa economica. D'altra parte, anche per ciò che attiene alla produzione oltre la quota di base, tale diritto non è affatto svuotato del suo contenuto, anche se il commercio della produzione eccedentaria può essere soggetto a particolari condizioni.

La *quinta* questione è intesa ad accertare se esista una definizione comunitaria dell'espressione «progetti di ristrutturazione», adoperata nell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74.

Secondo il Governo italiano, i progetti di ristrutturazione corrispondono ad una nozione tecnica, valida allo stesso modo per il diritto comunitario e per il diritto interno degli Stati membri. I progetti summenzionati sono caratterizzati dal fatto ch'essi debbono riguardare sia l'aspetto agricolo, sia quello industriale, dei problemi di struttura.

In merito alla *sesta* questione, il Governo italiano osserva che la norma considerata non lascia alcun dubbio, nel senso che il solo limite alla facoltà attribuita all'Italia è d'ordine quantitativo («. . . nella misura necessaria . . .»). Del resto, la finalità dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 è quella di permettere ristrutturazioni che, con l'applicazione di moderni metodi di fabbricazione, contribuiscano all'abbassamento dei costi di produzione dello zucchero. Un eventuale limite consistente nella intangibilità di quote che, nelle stagioni precedenti, siano state totalmente utilizzate sarebbe perciò in contrasto con tale finalità.

Relativamente all'*ultima* questione giova osservare, secondo il Governo italiano, che la norma comunitaria abbisogna certamente di disposizioni nazionali di attuazione, per il concreto esercizio del potere attribuito.

È questione di diritto interno, non di diritto comunitario, stabilire se le suddette disposizioni d'attuazione debbano essere adottate con legge o con atto amministrativo.

c) Osservazioni della Zuccherifici meridionali

La Zuccherifici meridionali osserva che le questioni sulla validità non hanno ragion d'essere. In merito alla *prima* questione, essa sostiene che l'art. 43 non è applicabile nella fattispecie, in quanto vale soltanto per le proposte che la Commissione avrebbe dovuto elaborare nel termine di due anni dalla data di entrata in vigore del Trattato.

Nell'ipotesi che l'art. 43 dovesse ritenersi applicabile, dall'art. 149 del Trattato discende che gli emendamenti apportati dal Consiglio alla proposta della Commissione — quale che sia la loro portata — non devono «ritornare» all'esame dell'Assemblea.

In realtà, la proposta di regolamento presentata dalla Commissione risulta pienamente conforme alla disciplina successivamente approvata dal Consiglio.

Quanto alla *seconda* questione, i dubbi espressi dal giudice nazionale riguardo alla motivazione del regolamento n. 3331/74 sono infondati.

La Zuccherifici meridionali richiama il 3° punto del preambolo del regolamento n. 3331/74 e il 14° punto del preambolo del regolamento n. 3330/74. Viste le considerazioni ivi contenute, non si può

affermare che il Consiglio abbia omesso di indicare gli elementi che caratterizzano la situazione italiana.

È nel contesto della successiva funzione attuativa del precetto regolamentare sul piano interno, demandata alla competenza delle autorità nazionali, che dev'essere compiutamente soddisfatto l'obbligo della motivazione. Nello stesso contesto rientrano anche i chiarimenti chiesti nella *quinta* e nella *sesta* questione pregiudiziale.

In merito alla *terza* questione, la Zuccherifici Meridionali osserva che la diversità del trattamento normativo riservato all'Italia risulta legittimata proprio dalla assoluta peculiarità della situazione italiana.

Affrontando la *quarta* questione, la Zuccherifici meridionali sostiene che l'organizzazione comune del mercato non dà luogo ad alcuna limitazione dell'iniziativa economica privata, bensì ad una protezione della stessa.

Inoltre, le quote di produzione non rappresentano un limite tassativo e inderogabile al libero esercizio dell'attività imprenditoriale e il loro ambito di applicazione è circoscritto alla sola sfera dei rapporti fra gli Stati membri.

La *settima* ed ultima questione si colloca, a suo avviso, al di fuori dell'ordinamento giuridico comunitario e dovrebbe, quindi, essere considerata improponibile.

d) Osservazioni del Consiglio

Sulla prima questione, il Consiglio osserva che il regolamento n. 3331/74 è un regolamento «della seconda generazione», ossia un atto per cui non è necessaria la consultazione del Parlamento. Esso è stato adottato non già in base all'art. 43 del Trattato, bensì in forza dell'art. 24, n. 3, del regolamento n. 3330/74, che non fa menzione di una consultazione del Parlamento.

Rispondendo ad un quesito rivoltogli dalla Corte, il Consiglio sottolinea che tutte le disposizioni del regolamento n. 3331/74 hanno il carattere di norme d'attuazione. Quanto disposto all'art. 2, n. 2, di tale regolamento s'inserisce perfettamente nell'ambito d'applicazione dell'art. 24, n. 2, del regolamento n. 3330/74, il quale è inteso a permettere la riduzione delle quote nel caso delle imprese che non abbiano utilizzato quelle loro assegnate nel periodo 1968-1975.

La censura relativa alla mancata consultazione del Parlamento è inoltre infondata in fatto. Il Consiglio ha esaminato a tre riprese, il 21-22 ottobre, il 18-20 novembre e il 10 dicembre 1974, la proposta della Commissione, prima di adottarla il 19 dicembre successivo. Fin dal 21-22 ottobre, esso ha discusso in particolare su quanto sarebbe divenuto l'art. 2 del futuro regolamento n. 3331/74 e specialmente sul problema italiano. Quanto al Parlamento, esso ha discusso due volte, il 14 novembre e il 9 dicembre, la proposta della Commissione.

Nel preambolo della risoluzione 9 dicembre (GU 1974, n. C 155, pag. 45) si legge che il Parlamento «ritiene ... necessario, tenuto conto delle gravi preoccupazioni che assillano il mondo agricolo, *procedere nell'ambito delle proposte della Commissione, all'esame delle nuove decisioni del Consiglio nella forma in cui gli sono state presentate*».

Le «decisioni» cui si riferisce qui il Parlamento comprendevano proprio gli orientamenti delineati il 21-22 ottobre dal Consiglio e segnatamente quelli secondo cui la Repubblica italiana avrebbe dovuto avere la possibilità di adattare le quote di base dei suoi zuccherifici, a condizione che ciò avvenisse nell'ambito di una ristrutturazione del settore saccarifero.

Quanto alla *seconda* questione, il Consiglio fa valere che il carattere generale degli atti normativi non consente all'autore di entrare, per la loro motivazione, in tutti i particolari della loro causalità, anche perché spetta alla decisione particolare di attuazione illustrarne più dettagliatamente la razionalità.

La disposizione in questione s'inquadra in un triplice contesto. In primo luogo, occorre mantenere in vigore il sistema di quote. In secondo luogo, per non rendere troppo rigido il sistema e non escluderne qualsiasi libertà di concorrenza, dev'essere previsto l'adattamento delle quote, donde l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 3331/74. In terzo luogo, è parso necessario adottare per l'Italia una disciplina più elastica. L'industria saccarifera di questo Stato membro è stata largamente avvantaggiata dal sistema delle quote. Tuttavia, non sembra economicamente giustificato uno status quo di tale industria, nella misura in cui esso garantisce una rendita di posizione ad alcuni zuccherifici esistenti, tra i quali alcuni sono vetusti, e matiene in vita colture bieticole in regioni non idonee, a danno di regioni più adatte alla produzione dello zucchero. Era quindi necessario ristrutturare l'industria, con l'ammodernamento delle imprese e il trasferimento delle colture di barbabietole verso regioni a maggior vocazione bieticola. A tal fine, per l'Italia doveva essere possibile procedere ad una riduzione delle quote superiore al normale (5 %), donde la disposizione di cui all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74.

Questo triplice contesto di norme si ritrova successivamente nella motivazione dei regolamenti n. 3330/74 (11° punto del preambolo) e n. 3331/74 (3° punto del preambolo).

Il Consiglio fa inoltre riferimento al 14° punto del preambolo del regolamento n. 3330/74, che dovrebbe esser letto in relazione al 3° punto del preambolo del regolamento n. 3331/74. Esso ricorda che la Corte, in una giurisprudenza costante, ha confermato che la motivazione di una misura regolamentare facente parte di un insieme deve essere valutata nell'ambito di tale insieme.

In merito alla *terza* questione, il Consiglio sostiene che la possibilità di riduzione delle quote soltanto per alcuni zuccherifici situati in Italia si giustifica con ragioni *obiettive*, ossia con la necessità obiettiva di una ristrutturazione di questo settore in Italia. Mentre gli altri Stati membri avevano interamente utilizzato le loro quote di base, gli zuccherifici italiani le avevano utilizzate, in media, negli anni 1968-1975, in misura inferiore al 90 %. È questa la ragione della norma in questione. Era tuttavia impossibile operare un'amputazione delle quote delle imprese italiane deficitarie soltanto sulla base dei loro risultati. Il Consiglio ha preferito collegarla alla ristrutturazione della coltura bieticola e dell'industria saccarifera italiana, considerando che questo era il solo mezzo per giungere ad una situazione obiettiva.

Infine, la riduzione delle quote è soggetta ad una procedura comunitaria di controllo, che consente di evitare qualsiasi rischio di arbitrio nella decisione. Anzitutto, il potere conferito alla Repubblica italiana è, nella fattispecie,

condizionato dal fatto che i provvedimenti devono essere strettamente necessari alla realizzazione dei progetti di ristrutturazione. Inoltre, tale potere è limitato nel tempo. Dopo il 1° luglio 1978 non può più esservi consultazione preliminare della Commissione e, di conseguenza, non possono più aversi eventuali riduzioni.

La Commissione, peraltro, può presentare osservazioni o suggerire modifiche.

Inoltre, in forza dell'art. 37 del regolamento n. 3330/74, essa può evocare il problema in sede di comitato di gestione.

Infine, benché l'art. 8 del regolamento n. 3331/74, che stabilisce una procedura di controllo più particolareggiata quanto alle riduzioni che gli Stati possono operare in forza dell'art. 2, n. 1, dello stesso regolamento, non sia stato dichiarato espressamente applicabile alle riduzioni da operarsi in forza dell'art. 2, n. 2, ciò non toglie che va sempre rispettata la procedura generale di controllo dell'applicazione del diritto derivato da parte degli Stati membri, stabilita dal Trattato (art. 169).

La *quarta* questione è intesa ad accertare se la disposizione di cui è causa, sottoponendo gli zuccherifici all'eventualità di una riduzione *non limitata*, della loro quota, abbia recato pregiudizio ad un diritto fondamentale.

Secondo il Consiglio, questo potere discrezionale, non sottoposto a limitazioni, in realtà non esiste (ved. soluzione suggerita per la terza questione).

Inoltre, una riduzione della quota di base non comporta per l'impresa interessata il divieto di produrre la quantità di zucchero corrispondente a tale riduzione. Al contrario, la conseguenza di una siffatta riduzione è di trasferire questa parte della quota di base alla «quota B», di cui ciascuna impresa saccarifera fruisce a norma dell'art. 25 del regolamento n. 3330/74.

Sulle questioni *quinta* e *sesta*, il Consiglio osserva che un'eventuale riduzione della quota di base ai sensi dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 deve sempre essere conforme alle norme generali del Trattato, e in particolare alle disposizioni pertinenti in materia di agricoltura.

Per risolvere la *settima* questione, si dovrà operare una distinzione fra due concetti giuridici, quello di «applicazione diretta» e quello di «effetto diretto», concetti che possono, ma non devono necessariamente, coincidere (sentenza 51/76, punto 21 della motivazione, Racc. 1977, pag. 127).

Sembra pertanto ammissibile che un regolamento comprenda, oltre alle disposizioni aventi effetti diretti, anche disposizioni che richiedano provvedimenti di attuazione per poter produrre tali effetti.

e) Osservazioni della Commissione

Sulla *prima* questione, la Commissione osserva che il regolamento n. 3331/74 trova il proprio fondamento giuridico nell'art. 24, n. 3, del regolamento n. 3330/74. Di conseguenza, non è più richiesta la consultazione dell'Assemblea.

Quanto alla seconda questione, la Commissione sostiene che l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 è motivato da quanto considerato nel 3° punto del preambolo, seconda frase, dello stesso regolamento. Questa motivazione dev'essere interpretata nell'ambito del 3° punto del preambolo, nel suo insieme.

Affrontando l'esame della *terza* questione, la Commissione fa valere che, nel settore agricolo, l'applicazione del di-

vieto di discriminazione si colloca in un contesto particolare. Ciò vale, essa afferma, per la comparabilità delle situazioni in questione e degli imperativi di politica agricola sanciti dall'art. 39 del Trattato, che possono giustificare regimi apparentemente discriminatori.

L'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 mira a consentire all'Italia di operare ristrutturazioni nella coltura bieticola e nell'industria saccarifera, con trasferimenti dalle regioni settentrionali del paese verso il Mezzogiorno. Queste operazioni si iscrivono nel quadro di una politica di sviluppo regionale e di rilancio industriale anche a livello nazionale. Tale politica rende legittimo, per l'Italia, il fatto di modificare le quote di base con differenze più pronunciate, fra le varie imprese saccarifere, che negli altri Stati membri.

Secondo la Commissione, la *quarta* questione, così com'è stata formulata, presuppone che esista un vero e proprio diritto quesito a produrre, per l'intero periodo di vigenza del regime delle quote — cioè nelle stagioni saccarifere dal 1975/1976 al 1979/1980 incluso —, una quantità intangibile di zucchero che fruisca della garanzia completa del prezzo d'intervento. Invece, il legislatore comunitario non ha voluto vincolarsi in maniera così rigida per un periodo di 5 anni.

L'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 risponde perciò, nel caso dell'Italia, alla necessità di adattare l'assegnazione delle quote in funzione degli imperativi di politica economica riconosciuti giustificati.

Im merito alle questioni *quinta* e *sesta*, la Commissione sostiene anzitutto che i vari casi di modifica prospettati dal regolamento n. 3331/74 devono essere tutti disciplinati dagli Stati membri nel rispetto degli interessi dei produttori di barbabietole o di canna (ved. 5° punto della motivazione di tale reglamento).

Un secondo criterio, tratto dal diritto comunitario, consiste nel rispetto del principio della proporzionalità, che trova espressione alla fine della prima frase della norma in questione («... nella misura necessaria a consentire la loro realizzazione»).

Rispondendo ad un quesito rivoltole dalla Corte, la Commissione dichiara di ritenere che le disposizioni contenute negli artt. 7 e 8 del regolamento n. 3331/74 per l'applicazione dell'art. 2, n. 1, di tale regolamento non riguardano, per analogia, l'applicazione degli altri numeri di quest'ultimo articolo.

Quanto all'art. 2 del regolamento n. 3331/74, la Commissione ravvisa differenze sostanziali fra la disciplina stabilita al n. 1 e quella di cui ai nn. 2 e 3 [1].

A suo parere, la deroga ammessa al n. 1 si applica all'intera Comunutà; essa obbedisce a criteri precisi e severi, e viene attuata secondo una procedura che contempla la possibilità di un intervento della Commissione, alla quale sono stati devoluti poteri vincolanti, come si desume dall'art. 8, n. 3, del regolamento in questione.

Le deroghe previste ai nn. 2 e 3 hanno invece, secondo la Commissione, un campo di applicazione territoriale limitato a due regioni particolari della Comunità.

Il Consiglio ha voluto tener conto della specificità di queste due regioni, ed ha espressamente consentito agli Stati membri di adottare progetti di ristruttura-

1 — Aggiunto, quest'ultimo, col regolamento n. 298/78 (GU 1978, n. L 45).

zione sottratti alla procedura stabilita dall'art. 8 del regolamento n. 3331/74.

La Commissione conclude che il regolamento n. 3331/74 ha dettato una specifica disciplina sia per il caso previsto dall'art. 2, n. 1, sia per i casi previsti dall'art. 2, nn. 2 e 3. Essa ritiene pertanto che il procedimento analogico non sia applicabile nella fattispecie.

Quanto alla *settima* questione, la Commissione osserva che l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 contempla espressamente provvedimenti d'attuazione a livello nazionale. L'efficacia diretta di questa norma non può, di conseguenza, essere ostacolata da un provvedimento nazionale «avente come unico effetto quello di conferirle un contenuto concreto».

III — La fase orale del procedimento

Nell'udienza del 6 giugno 1979 hanno svolto osservazioni orali l'Eridania (rappresentata dagli avvocati Antonio Sorrentino e Mauro De André), la Società italiana (rappresentata dagli avvocati Antonio e Federico Sorrentino), il Governo della Repubblica italiana (rappresentato dall'avvocato dello Stato Ivo Maria Braguglia), La Zuccherifici meridionali (rappresentata dall'avv. Giuseppe Guarino), il Consiglio delle Comunità europee (rappresentato dal sig. Daniel Vignes, assistito dalla sig.na Cristina Giorgi) e la Commissione delle Comunità europee (rappresentata dal sig. Cesare Maestripieri).
L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 28 giugno 1979.

In diritto

1 Con ordinanza 3 luglio 1978, pervenuta in cancelleria il 16 ottobre 1978, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, talune questioni concernenti la validità e l'interpretazione del regolamento del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3331, relativo all'assegnazione e alla modifica delle quote di base nel settore dello zucchero (GU n. L 359, pag. 18).

2 Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di un ricorso proposto dalla società Eridania — Zuccherifici nazionali per l'annullamento di un decreto emanato dal Ministro italiano dell'agricoltura e delle foreste di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e relativo alla modifica delle quote di base nel settore dello zucchero a norma dell'art. 2, n. 2, del menzionato regolamento n. 3331/74.

3 Secondo l'Eridania, il suddetto decreto è illegittimo per vari motivi fra cui quello dell'illegittimità dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74, che costituisce la base giuridica del decreto, e quello dell'erronea applicazione della stessa disposizione da parte dei Ministri italiani.

4 Il Tribunale amministrativo, ai fini della soluzione dei problemi di diritto comunitario dinanzi ad esso sollevati, ha sottoposto a questa Corte sette questioni. Quattro di esse concernono la validità del regolamento n. 3331/74, e in particolare dell'art. 2, n. 2, di questo, mentre le altre riguardano l'interpretazione di tale disposizione.

Quanto alla validità

Sulla prima questione (consultazione del Parlamento europeo)

5 Con la prima questione, il Tribunale proponente chiede se nel procedimento seguito per l'adozione dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 sia stata illegittimamente omessa la previa consultazione dell'Assemblea, prescritta dall'art. 43, n. 2, del Trattato.

6 L'attribuzione alle imprese delle quote di base per le stagioni saccarifere 1975/1976 - 1979/1980 è disciplinata dall'art. 24 del regolamento del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3330, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU n. L 359, pag. 1). A norma di tale articolo, gli Stati membri procedono a detta attribuzione nell'ambito di una «quantità di base», fissata per ciascuno Stato, e secondo determinati criteri, fondati in particolare sulla «produzione di riferimento» delle imprese, cioè sulla produzione annua media durante le stagioni saccarifere 1968/1969 — 1972/1973, cui viene applicato un determinato coefficiente. Sono tuttavia contemplate talune ipotesi nelle quali vanno applicati altri criteri. L'art. 24 dispone inoltre, al n. 3, che «il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, stabilisce le norme generali per l'applicazione del presente articolo e le eventuali deroghe alla sue disposizioni». Va rilevato che l'Assemblea si è pronunziata sulla proposta relativa a tali disposizioni nel corso del procedimento di elaborazione del regolamento di base n. 3330/74.

7 Il regolamento n. 3331/74 è stato emanato in forza dell'art. 24, n. 3, del regolamento di base e secondo il procedimento ivi contemplato; tale procedimento è diverso da quello prescritto dall'art. 43 del Trattato. Tuttavia, come questa Corte ha già affermato nella sentenza 17 dicembre 1970 (causa 25/70, *Köster;* Racc. pag. 1161), non si può pretendere che tutti i particolari dei regolamenti relativi alla politica agricola comune vengano fissati dal Consiglio mediante il procedimento di cui all'art. 43. Questo articolo si deve ritenere osservato quando i punti essenziali dell'emananda disciplina siano stati stabiliti in modo conforme al procedimento da esso contemplato. Le disposizioni d'attuazione dei regolamenti di base possono invece essere adottate dal Consiglio secondo un procedimento diverso da quello di cui all'art. 43.

8 Di conseguenza, il Consiglio poteva validamente adottare un regolamento di attuazione mediante il procedimento contemplato dall'art. 24, n. 3, del regolamento n. 3330/74, che costituisce il regolamento di base nel settore dello zucchero. Tale conclusione non è infirmata dal semplice fatto che l'art. 24, n. 3, autorizza il Consiglio non solo ad adottare provvedimenti di attuazione, ma anche a stabilire «deroghe» alle disposizioni del regolamento di base. Si deve infatti ritenere che tale termine, nel contesto in cui figura, si riferisce necessariamente a deroghe che si inseriscono nel sistema generale dell'attribuzione delle quote contemplato dal regolamento di base e non incidono sugli elementi essenziali di tale disciplina.

9 La prima questione del giudice nazionale consiste pertanto nello stabilire se nella fattispecie le disposizioni del regolamento n. 3331, e in particolare l'art. 2, n. 2, adottate in base al predetto art. 24, n. 3, non esulino dall'ambito dell'attuazione dei principi stabiliti dal regolamento di base.

10 I dubbi espressi in proposito dal Tribunale amministrativo sono originati in particolare dalle deroghe stabilite all'art. 2 del regolamento n. 3331/74. A norma del n. 1 di tale articolo, gli Stati membri possono ridurre, nella misura massima del 5 %, le quote di base fissate conformente all'art. 24 del regolamento n. 3330/74. In base al n. 2, la Repubblica italiana può «modificare» le stesse quote «tenendo conto di progetti di ristrutturazione del settore bieticolo e del settore saccarifero, nella misura necessaria a consentire la loro realizzazione».

11 Sebbene il potere della Repubblica italiana di modificare dette quote in forza dell'art. 2, n. 2, non sia assoggettato a limiti quantitativi precisi, il suo esercizio è però subordinato all'esistenza di progetti di ristrutturazione — i quali, come precisa l'ultima frase della disposizione, devono essere sottoposti al parere della Commissione entro il 1° luglio 1978 — e non può andare al di là di quanto è necessario alla realizzazione di tali progetti. L'esercizio di tale potere è pertanto soggetto a limiti ben determinati.

12 A questo proposito, è opportuno osservare che il conferimento del potere di cui trattasi trae origine da un'esigenza menzionata già nel regolamento di base. Questo autorizza la Repubblica italiana a concedere, in via temporanea, aiuti di adattamento ai produttori di barbabietole e di zucchero, e dichiara, nel preambolo, che tale regime eccezionale viene ammesso in considerazione della situazione particolare esistente in Italia, dove la produzione dei suddetti prodotti si trova svantaggiata per ragioni climatiche e, più particolarmente per quanto concerne la bieticultura, per le difficoltà inerenti all'applicazione dei moderni metodi di produzione.

13 Il potere conferito dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 si colloca quindi nell'ambito di un obiettivo contemplato dal regolamento di base: esso trova i propri limiti nelle esigenze che tale obiettivo comporta, quali saranno prospettate dalla Repubblica italiana nei progetti di ristrutturazione sottoposti alla Commissione. Così stando le cose, il potere di cui trattasi non esorbita dall'ambito dell'attuazione dei principi stabiliti dal regolamento di base.

Sulla seconda questione (mancanza di motivazione)

14 Con la seconda questione, il Tribunale amministrativo chiede a questa Corte se il Consiglio, nell'emanare il regolamento n. 3331/74, abbia osservato l'obbligo della motivazione sancito dall'art. 190 del Trattato e, in particolare, se la motivazione di tale atto sia sufficiente.

15 Nel preambolo del regolamento n. 3331/74 il Consiglio si è limitato a menzionare la facoltà, concessa alla Repubblica italiana, di modificare le quote di base nell'ambito di progetti di ristrutturazione, «tenuto conto della sua situazione particolare in tale settore». In cosa consista la peculiarità di tale situa-

zione non è precisato nella motivazione dello stesso regolamento, ma in quella — sopra citata — del regolamento di base.

16 Considerato lo stretto legame esistente fra il regolamento di base ed il regolamento emanato per la sua attuazione, siffatto modo di motivare le particolari modalità valide per l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero in Italia dev'essere ammesso. Tale motivazione indica in maniera sufficientemente precisa alle autorità competenti ed alle imprese interessate le ragioni che hanno indotto il Consiglio a stabilire dette modalità e gli scopi da perseguire con i progetti di ristrutturazione.

Sulla terza questione (discriminazione)

17 La terza questione trae origine dalla constatazione che solo i produttori italiani sono esposti — oltre che alla riduzione dell 5 % delle quote di base, contemplata nei riguardi delle imprese di tutti gli Stati membri — al rischio di un'ulteriore limitazione della loro attività in conseguenza dell'applicazione dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74. Il Tribunale amministrativo chiede se il fatto di esporre la sola industria italiana al rischio di tale limitazione non violi il divieto di discriminazione tra produttori della Comunità, sancito dall'art. 40. n. 3, del Trattato.

18 Una discriminazione ai sensi dell'art. 40 del Trattato non può verificarsi quando la disparità di trattamento delle imprese corrisponda alla diversità delle situazioni in cui queste si trovano. Ora, è assodato che in Italia la situazione dei settori bieticolo e saccarifero è notevolmente diversa da quella esistente negli altri Stati membri. La particolare situazione esistente in Italia, di cui si fa menzione nel preambolo dei regolamenti nn. 3330/74 e 3331/74, ha dato luogo a provvedimenti speciali miranti a migliorare la struttura dell'economia dei settori bieticolo e saccarifero, nel loro insieme, in Italia. Rispetto alle imprese degli altri Stati membri, quelle italiane fruiscono, sotto certi aspetti, di un regime favorevole, ad esempio per quanto concerne il regime degli aiuti; sotto altri aspetti, talune di esse subiscono gli svantaggi della peculiare situazione esistente in Italia, come accade per quanto riguarda la ri-

duzione delle quote di base di alcune imprese, cui fa riscontro l'aumento di tali quote per altre imprese, in base ai progetti di ristrutturazione.

19 Siffatte disparità di trattamento sono pertanto giustificate dalle differenze obiettive derivanti dalle diverse situazioni economiche e non possono essere considerate discriminazioni.

Sulla quarta questione (diritti fondamentali)

20 La quarta questione è fondata sul presupposto che lo svolgimento dell'attività economica debba essere garantito perché rientra nel novero dei diritti fondamentali alla cui tutela si ispira anche il diritto comunitario. Questa garanzia si estenderebbe anche al diritto delle imprese di produrre i quantitativi di zucchero corrispondenti alle loro quote di base, poiché esso sarebbe inerente all'esercizio dell'attività economica. In base a tali considerazioni, il Tribunale amministrativo solleva il problema del se il potere di modificare le quote di base così come contemplato dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 comprometta l'esplicazione dell'attività economica delle imprese interessate e quindi leda un loro diritto fondamentale.

21 Per risolvere tale questione occorre tener conto della natura delle quote di base istituite dalla normativa comunitaria. Le quote designano i quantitativi di zucchero per i quali le imprese fruiscono delle garanzie di prezzo e di smercio attribuite ai produttori nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato. Esse non limitano l'attività economica delle imprese interessate, ma fissano i quantitativi di produzione il cui smercio fruisce del regime particolare che l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero ha creato per proteggere e favorire la produzione di zucchero nella Comunità. Tale organizzazione comune è sostanzialmente variabile in funzione dei fattori economici che influiscono sull'andamento dei mercati, nonché dell'orientamento generale della politica agricola comune.

22 Ne deriva che un'impresa non può pretendere di avere un diritto quesito alla conservazione di un vantaggio ad essa risultante dall'istituzione dell'organizzazione comune dei mercati e del quale ha fruito in un determinato momento. Pertanto, la riduzione di un vantaggio siffatto non può essere considerata lesione di un diritto fondamentale.

23 Per quanto concerne le prime quattro questioni, si deve quindi concludere che il loro esame non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento n. 3331/74, e più particolarmente dell'art. 2, n. 2, dello stesso.

Quanto all'interpretazione

Sulla quinta questione (progetti di ristrutturazione)

24 Con la quinta questione, il Tribunale amministrativo chiede se il regolamento n. 3331/74, o in generale il diritto comunitario, contengano criteri particolari in base ai quali debba valutarsi la nozione di «progetti di ristrutturazione».

25 Va innanzitutto osservato che i progetti di ristrutturazione fanno parte dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero e si inquadrano quindi nel complesso della politiva agricola comune, i cui scopi sono enunciati all'art. 39, n. 1, del Trattato. Il n. 2 dello stesso articolo precisa che, nell'elaborazione della politica agricola comune e dei provvedimenti speciali ch'essa implica, si dovrà tener conto della natura particolare dell'attività agricola, che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole, nonché della necessità di operare gradualmente gli opportuni adattamenti. Dalla prassi seguita dalle istituzioni comunitarie, per quanto concerne, ad esempio, l'applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato, risulta che i progetti di ristrutturazione costituiscono un metodo abituale ed adeguato per la realizzazione di siffatti adattamenti graduali. Data la notoria esistenza di notevoli disparità fra le varie regioni agricole in Italia, è alla luce di tali considerazioni che va esaminata la nozione di «progetti di ristrutturazione» figurante nel regolamento n. 3331/74.

26 Inoltre, dal complesso delle disposizioni dei regolamenti nn. 3330/74 e 3331/74 concernenti il sistema delle quote risulta innanzitutto, che i progetti di ristrutturazione hanno lo scopo di adeguare il settore dello zucchero e della barbabietola in Italia alle esigenze dell'organizzazione comune dei mercati, in modo da non rendere più necessari, in futuro, provvedimenti speciali per tale settore in Italia. Dalle stesse disposizioni risulta poi che i progetti di ristrutturazione devono essere tali da consentire alle competenti autorità ita-

liane, nonché alla Commissione, di giudicare quali modifiche delle quote di base degli zuccherifici siano necessarie in vista di detto scopo.

27 L'insieme di tali dati consente di constatare che la nozione di «progetti di ristrutturazione» si può applicare sia ad un piano d'adeguamento globale concernente il settore saccarifero nel suo complesso sia ad un piano d'adattamento a livello puramente regionale, anche se questo, in vista del graduale adattamento della produzione bieticola in una determinata regione, interessi inizialmente una sola impresa saccarifera.

28 La quinta questione va pertanto risolta nel senso che la nozione di progetto di ristrutturazione ai sensi dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 si definisce in base sia ai suoi scopi, che consistono nell'eliminare lo squilibrio fra varie regioni agricole e nell'adeguare il settore dello zucchero e della barbabietola in Italia alle esigenze dell'organizzazione comune dei mercati, sia ai suoi effetti, consistenti nel consentire alle autorità competenti di procedere alla ridistribuzione delle quote di base tra più imprese.

Sulla sesta questione (potere discrezionale)

29 Con la sesta questione, il Tribunale amministrativo chiede se i limiti del potere di modificare le quote di base delle imprese siano soltanto quelli scaturenti dalla necessità di attuare i progetti di ristrutturazione oppure se ne esistano altri.

30 In proposito, occorre innanzitutto considerare che il regime delle quote costituisce parte integrante dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero la quale, com'è dichiarato nel regolamento di base, mira ad assicurare ai produttori comunitari di barbabietole e di canna da zucchero il mantenimento delle garanzie necessarie per quanto concerne l'occupazione e il tenore di vita. Varie disposizioni del regolamento n. 3331/74, come l'art. 3 e l'art. 4, n. 2, sono del pari ispirate alla volontà di tutelare gli interessi dei suddetti produttori. Nel preambolo di questo regolamento si sottolinea la necessità d'impedire che le modifiche delle quote di base siano fatte a detrimento di tali interessi.

31 Il rispetto dei principi generali del diritto comunitario, che si impone a qualsiasi autorità che debba applicare regolamenti comunitari, implica che le autorità competenti a modificare le quote di base sono obbligate a conciliare la tutela degli interessi dei produttori di barbietole e di canna da zucchero con altri interessi legittimi che potrebbero venir lesi. Infatti, l'art. 39 del Trattato, che fissa gli scopi della politica agricola comune, esprime la volontà non solo di garantire un equo tenore di vita agli agricoltori, ma anche di incrementare la produttività dell'agricoltura, di stabilizzare i mercati, di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e di assicurare prezzi ragionevoli al consumo.

32 La sesta questione si deve pertanto risolvere nel senso che il potere di modificare le quote di base, contemplato dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74, trova i suoi limiti non solo nelle esigenze dei progetti di ristrutturazione, ma anche nelle finalità dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, e specialmente nello scopo di tutelare gli interessi dei produttori di barbabietole e di canna da zucchero, nonché nei principi generali del diritto comunitario.

Sulla settima questione (applicabilità diretta)

33 Con la settima questione, il giudice nazionale solleva il problema del se la diretta applicabilità del regolamento n. 3331/74 nell'ordinamento giuridico italiano, in forza dell'art. 189 del Trattato, sia compatibile con disposizioni emanate dalle autorità italiane per disciplinare l'attuazione del regolamento stesso.

34 L'applicabilità diretta di un regolamento non osta a che lo stesso regolamento conferisca ad un'istituzione comunitaria o ad uno Stato membro il potere di emanare provvedimenti di attuazione. Nel secondo caso le modalità dell'esercizio di tale potere sono disciplinate dal diritto pubblico dello Stato membro interessato. Tuttavia, l'applicabilità diretta dell'atto che autorizza lo Stato membro ad adottare i provvedimenti nazionali di cui trattasi avrà l'effetto di consentire al giudice nazionale di controllare la conformità di tali provvedimenti al contenuto del regolamento comunitario.

35 La settima questione va pertanto risolta nel senso che non vi è incompatibilità tra l'applicabilità diretta di un regolamento comunitario e l'esercizio del potere, attribuito ad uno Stato membro, di adottare provvedimenti d'attuazione in base a tale regolamento.

Sulle spese

36 Le spese sostenute dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee e dal Governo della Repubblica italiana, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio (3ª sezione) con ordinanza 3 luglio 1978, dichiara:

1° L'esame delle questioni sottoposte a questa Corte non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento n. 3331/74, e più particolarmente dell'art. 2, n. 2, dello stesso.

2° La nozione di progetto di ristrutturazione ai sensi dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74 si definisce in base sia ai suoi scopi, che consistono nell'eliminare lo squilibrio fra varie regioni agricole e nell'adeguare il settore dello zucchero e della barbabietola in Italia alle esigenze dell'organizzazione comune dei mercati, sia ai suoi effetti, consistenti nel consentire alle autorità competenti di procedere alla ridistribuzione delle quote di base tra più imprese.

3° Il potere di modificare le quote di base, contemplato dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3331/74, trova i suoi limiti non solo nelle esigenze dei progetti di ristrutturazione, ma anche nelle finalità dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, e specialmente nello scopo di tutelare gli interessi dei produttori di barbabietole e di canna da zucchero, nonché nei principi generali del diritto comunitario.

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

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

Pescatore Sørensen O'Keeffe Koopmans

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 27 settembre 1979.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della Prima Sezione
ff. di presidente

J. Mertens de Wilmars

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

Indice

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

1 — Traduzione dall'inglese.