

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
SIR GORDON SLYNN
presentate il 13 gennaio 1988 *

*Signor Presidente
Signori Giudici,*

Per molti anni, il mercato comunitario del latte e dei prodotti lattiero-caseari è stato caratterizzato da problemi di sovrapproduzione. Nel 1978 il Consiglio ha emanato due regolamenti volti a porre sotto controllo la situazione. Il primo, da cui trae spunto la presente domanda pregiudiziale, era il regolamento (CEE) n. 1078/77 del Consiglio del 17 maggio 1977 (GU L 131, pag. 1). Detto regolamento ha introdotto due tipi di premi — un premio di non commercializzazione ed un premio di riconversione — allo scopo di « incoraggiare la tendenza di alcune categorie di aziende agricole della Comunità, consistente nel rinunciare alla produzione lattiera o alla commercializzazione del latte e dei relativi prodotti » (1° considerando). Il premio di non commercializzazione era subordinato all'impegno scritto del produttore di rinunciare, per un periodo di cinque anni, allo smercio di latte o di prodotti lattiero-caseari. Il premio di riconversione era pagato ai produttori che accettavano di riconvertire verso la produzione di carni le loro mandrie bovine a orientamento lattiero e di non effettuare cessioni di latte o di prodotti lattiero-caseari. Il secondo provvedimento, introdotto con regolamento (CEE) del Consiglio n. 1079, anch'esso del 17 maggio 1977 (GU L 131, pag. 6), ha imposto un « prelievo di corresponsabilità » minimo praticamente su tutte le forniture di latte ad imprese di trattamento o trasformazione di tale prodotti.

Nel 1984 apparve chiaro che s'imponevano dei provvedimenti più severi, per cui il Consiglio emanò due ulteriori regolamenti: il regolamento (CEE) del Consiglio, 31 marzo 1984, n. 856 (GU L 90, pag. 10), che ha imposto un « superprelievo », in aggiunta al prelievo di corresponsabilità, su quantitativi di latte consegnati al di là di una soglia garantita, per un periodo di cinque anni consecutivi a partire dal 1° aprile 1984; e il regolamento (CEE) del Consiglio n. 857, ugualmente del 31 marzo 1984 (GU L 90, pag. 13), che ha stabilito le norme generali per la fissazione dei quantitativi di riferimento e l'importo dei prelievi. Il regolamento (CEE) della Commissione, 16 maggio 1984, n. 1371 (GU L 132, pag. 11), come modificato, ha fissato le modalità di applicazione del prelievo supplementare. Il periodo di vigenza del superprelievo è stato prorogato fino al 1991.

Secondo l'art. 2 del regolamento n. 857/84, il quantitativo di riferimento è pari al quantitativo di latte o di equivalente latte consegnato dal produttore (formula A) o acquistato dall'acquirente (formula B) durante l'anno civile 1981, lasciando tuttavia agli Stati membri la facoltà alternativa di stabilire i quantitativi di riferimento in misura pari al quantitativo di latte consegnato od acquistato negli anni civili 1982 o 1983, con applicazione di una percentuale fissata in modo da non superare il quantitativo globale garantito a detto Stato membro.

* Traduzione dall'inglese.

L'art. 3 dispone che alcune situazioni particolari sono prese in considerazione ai fini della determinazione dei quantitativi di riferimento e nel quadro dell'applicazione delle formule A e B. Le ipotesi contemplate sono, in primo luogo, quelle dei produttori che, ai sensi della direttiva 72/159/CEE (GU L 96, del 23.4.1972, pag.1), avevano sottoscritto un piano di sviluppo della produzione lattiera, depositato anteriormente al 1° marzo 1984, qualora, si afferma, dei quantitativi di riferimento possano essere ottenuti « secondo la decisione dello Stato membro. » « Qualora lo Stato membro disponga di sufficienti informazioni, possono inoltre essere presi in considerazione gli investimenti effettuati senza piano di sviluppo ».

In secondo luogo, possono essere concessi quantitativi di riferimento specifici a giovani agricoltori e, in terzo luogo, è possibile prendere in considerazione un altro anno civile di riferimento compreso nel periodo 1981-1983, nel caso in cui la produzione lattiera abbia risentito sensibilmente di eventi eccezionali come una catastrofe naturale o una distruzione fortuita delle riserve foraggiere o dei fabbricati. L'art. 3 del regolamento (CEE) n. 1371/84 aggiunge altri tre casi di forza maggiore nei quali è consentito prendere in considerazione un diverso anno di riferimento. L'art. 4 del regolamento (CEE) n. 857/84 detta altre norme sulla ristrutturazione della produzione lattiera, per la quale sono concesse indennità agli agricoltori che si impegnano ad abbandonare definitivamente la produzione lattiera ovvero un quantitativo di riferimento « supplementare » ai produttori che realizzano un piano di sviluppo della produzione lattiera ai sensi della direttiva 72/159/CEE e ai produttori che esercitano l'attività agricola a titolo principale. Ex art. 4 bis [inserito dal regolamento (CEE) del Consiglio, 26 febbraio 1985, n. 590 (GU L 68, pag. 1 e

successivamente prorogato)], gli Stati membri possono assegnare i quantitativi di riferimento non utilizzati dei produttori o degli acquirenti ai produttori o agli acquirenti della stessa regione o, se necessario, di altre regioni. I quantitativi di riferimento resi disponibili vanno aggiunti alla riserva nazionale costituita ex art. 5, esclusivamente sulla quale possono essere prelevati i quantitativi di riferimento supplementari in applicazione degli artt. 3 e 4.

L'art. 7 autorizza il trasferimento di quantitativi di riferimento in caso di vendita, locazione o trasmissione per via ereditaria di un'azienda alla quale era stato precedentemente assegnato un quantitativo di riferimento.

Nei Paesi Bassi, si è data attuazione al regolamento n. 1078/77 con decisione amministrativa n. 184 della Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw (fondo di sviluppo e risanamento per l'agricoltura, Stcrt, n. 126; modificato con successivo decreto 29 giugno 1978). Detto atto autorizza il fondo di sviluppo a concludere con i produttori patti di non commercializzazione e di riconversione.

Con decreto 18 aprile 1984, n. J. 1731 (il « Beschikking superheffing » o decreto sul superprelievo, Stcrt, n. 79, come modificato), sono state emanate norme per l'attuazione nei Paesi Bassi del regolamento n. 857/84, nonché norme di accompagnamento. È stata prescelta la formula A (art. 2) e si sono stabiliti i quantitativi di riferimento sulla base delle consegne effettuate nel 1983 (art. 5, n. 1). Gli artt. 11, 12 e 13 del decreto attuano le disposizioni comunitarie relative alla concessione, in casi specifici, di un quantitativo di riferimento spe-

ciale in esenzione dal prelievo e contemplano l'applicazione di un anno di riferimento diverso dal 1983, in talune circostanze eccezionali. Infine, l'art. 19 del decreto dà facoltà al ministro di attribuire altri quantitativi di riferimento. Detto articolo recita:

« Il ministro può riconoscere diritti da definire ulteriormente per i quantitativi per i quali non vengono più riconosciuti diritti. Esso può riconoscere diritti per casi diversi da quelli contemplati nel presente decreto ».

Fino all'ottobre 1979 il ricorrente ha detenuto mandrie ad orientamento lattiero ed ha consegnato annualmente al caseificio circa kg 500 000 di latte. Nell'ottobre 1979 egli ha concluso con il fondo di sviluppo un accordo (in applicazione del regolamento del Consiglio n. 1078/77) con il quale si è fra l'altro impegnato a non effettuare cessioni di latte o di prodotti lattiero-caseari per il periodo 1° ottobre 1979 — 30 settembre 1984. Di conseguenza, nell'anno di riferimento 1983, (come pure nel 1981 e nel 1982), il ricorrente non ha consegnato latte. Il 28 maggio 1984 egli ha presentato una domanda, ai sensi dell'art. 19 del decreto, con cui chiedeva una quota di kg 726 000 di latte, in esenzione dal prelievo.

Con decisione del 24 settembre 1984 il convenuto ha respinto la domanda. Il 17 ottobre 1984 il ricorrente ha impugnato detta decisione dinanzi al College van Beroep voor het Bedrijfsleven, che ha sospeso il giudizio ed ha sottoposto alla Corte di giustizia tre questioni pregiudiziali:

« 1) Se il regolamento (CEE) n. 857/84, come integrato dal regolamento (CEE) n. 1371/84, anche alla luce del suo 3° considerando, debba intendersi e interpretarsi nel senso che non è consentito ad uno Stato membro, nella determinazione dei quantitativi di riferimento di cui all'art. 2, tener conto di situazioni non contemplate nella normativa comunitaria, in particolare di situazioni in cui si trovano coloro che nel contesto del regolamento (CEE) n. 1078/77 non hanno consegnato latte in un anno di riferimento, né adottare provvedimenti diretti ad assegnare ad essi uno specifico quantitativo.

2) In caso di soluzione affermativa della prima questione, se il regolamento n. 857/84 sia invalido in quanto in contrasto col diritto comunitario nel suo stato attuale e in particolare:

a) col principio della certezza del diritto,

b) col principio di proporzionalità,

c) col diritto di proprietà,

d) col divieto di discriminazioni sancito all'art. 40, n. 3, del trattato CEE, e

e) col divieto di abuso di potere,

dato che tale regolamento non prende in considerazione coloro che nel contesto del regolamento (CEE) n. 1078/77 non hanno consegnato latte in un anno di riferimento.

3) In caso di soluzione negativa della prima questione, se uno Stato membro agisca in contrasto col diritto comunitario nel suo stato attuale, omettendo di adottare un provvedimento quale inteso nella questione sub 1) per coloro che nel contesto del regolamento (CEE) n. 1078/77 non hanno consegnato latte in un anno di riferimento ».

Il terzo « considerando » del regolamento del Consiglio n. 857/84 recita:

« considerando che è opportuno consentire agli Stati membri di adattare i quantitativi di riferimento per tener conto della situazione particolare di alcuni produttori e di costituire a tal fine, se del caso, una riserva nell'ambito del suddetto quantitativo garantito ».

A mio parere, la prima questione muove dal presupposto che nei regolamenti n. 857/84 e n. 1371/84 non vi siano disposizioni relative alla situazione specifica di coloro che non hanno effettuato consegne di latte nell'anno di riferimento preso in considerazione, in forza di un accordo stipulato ex art. 2 del regolamento n. 1078/77. Si chiede dunque se, ciò considerato, gli Stati membri possono, ai sensi dei regolamenti, tener conto di una simile fattispecie e concedere un quantitativo di riferimento al soggetto che si trova in tale situazione. Con la terza questione, collegata alla prima, si chiede se, qualora l'interpretazione dei pertinenti regolamenti escluda una tale possibilità, il diritto comunitario in generale imponga ad uno Stato membro di concedere un quantitativo di riferimento al soggetto che si trovi in tale situazione.

La premessa sulla quale si fonda la prima questione mi sembra corretta. Secondo il regime normale, il quantitativo di riferimento è pari al quantitativo di latte consegnato dal produttore o al quantitativo di latte acquistato da un acquirente con i necessari adeguamenti, durante l'anno di riferimento. Per definizione, colui che ha stipulato un accordo, per un periodo di cinque anni comprensivo dell'anno di riferimento, non ha prodotto o acquistato latte in detto anno e sembra probabile che un consistente numero di accordi includa nel quinquennio l'anno di riferimento. Di conseguenza, « prima facie », tale soggetto non ha diritto ad un quantitativo di riferimento e non può essere esentato dal pagamento del prelievo supplementare per il latte a seconda dei casi prodotto od acquistato.

Esistono delle deroghe, come nel caso di giovani agricoltori o dei produttori che hanno presentato piani di sviluppo anteriormente al 1° marzo 1984 e di coloro che sono in grado di dimostrare al relativo Stato membro di avere effettuato investimenti senza piano di sviluppo anteriormente al 1° marzo 1984, come afferma il Consiglio. Se, contrariamente alla lettera dell'art. 12 del regolamento n. 857/84, un soggetto che anteriormente al 1° aprile 1984,

« — vende latte o altri prodotti lattiero-caseari direttamente al consumatore,

— e/o effettua consegne all'acquirente »,

deve essere considerato un produttore ai fini dell'art. 3, n. 1, di detto regolamento, coloro che hanno concluso un patto di non commercializzazione possono beneficiare di detta disposizione se avevano avuto la fortuna di depositare il piano anteriormente al

1° marzo 1984 (vale a dire un mese prima della pubblicazione del regolamento n. 857/84). Lo stesso può valere per coloro che abbiano effettuato investimenti prima di tale data senza piano di sviluppo, benché l'art. 3, n. 1, 2° comma, sia a dir poco impreciso e ben difficilmente possa essere iscritto nella tendenza ad una uniforme applicazione del diritto nell'ambito della Comunità.

L'art. 3, n. 3, del regolamento n. 857/84, che disciplina situazioni di forza maggiore, non può essere applicato ai soggetti che non abbiano prodotto durante l'anno di riferimento e, in ogni caso, contempla soltanto la possibilità di prendere in considerazione un altro anno di riferimento compreso nel periodo 1981-1983, durante il quale molti soggetti in tali situazioni hanno cessato di produrre latte in esecuzione dell'accordo da essi concluso.

In linea generale, le disposizioni di cui all'art. 4, o 4 bis del regolamento (CEE) n. 857/84, relative all'assegnazione o al trasferimento di taluni quantitativi non sono di ausilio a simili soggetti, poiché l'assegnazione o il trasferimento da esse disposto si applica solo ai produttori che siano già titolari di un quantitativo di riferimento. L'ipotesi che simili soggetti possano acquistare, prendere in affitto ovvero ereditare un'azienda che beneficia di un quantitativo di riferimento, ai sensi dell'art. 7 del regolamento, sembra potersi applicare solo ad un limitato numero di soggetti e non incide a livello generale.

Ritengo perciò che la prima questione debba essere risolta nel senso che, sebbene vi sia un numero limitato di deroghe in base alle quali un soggetto che ha concluso un patto di non commercializzazione ai sensi del re-

golamento n. 1078/77 può vedersi attribuito un quantitativo di riferimento ai fini del regolamento n. 857/84, non esiste alcuna norma generale che consenta di prendere in considerazione tali soggetti per l'attribuzione di detto quantitativo di riferimento. A mio parere, non è dato rinvenire nel regolamento in causa una disposizione che implichi necessariamente la facoltà degli Stati membri di tener conto di tali soggetti o di concedere loro quantitativi di riferimento in relazione ad un anno considerato nel corso del quale essi non hanno prodotto latte. Anche fondandosi sull'orientamento adottato dalla Corte nelle cause riunite 201 e 202/85 (Marthe Kipgen, nata Klensch, e altri/Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et à la viticulture, sentenza 25 novembre 1986, Racc. pag. 3477, punto 21 della motivazione), secondo il quale, allorché una norma di diritto derivato comunitario necessita di interpretazione, essa deve essere interpretata per quanto possibile in modo da renderla conforme alle norme del trattato, non ritengo possibile interpretare tale regolamento nel senso dell'attribuzione di un simile potere. A mio parere, un'interpretazione di tal genere comporterebbe l'individuazione di un elemento assente nel regolamento in parola.

Ritengo dunque che la prima questione debba essere risolta in senso affermativo, per cui la terza questione diviene priva di oggetto.

La seconda questione muove dal presupposto che di fatto si impedisce il ritorno alla produzione lattiera degli imprenditori che non hanno prodotto latte in un anno di riferimento, e che sono dunque soggetti al prelievo supplementare sull'insieme del quantitativo di latte da essi prodotto durante il periodo di vigenza del suddetto prelievo (a quanto pare, globalmente per dieci anni). La

giurisdizione nazionale chiede se, con riguardo a ciò, il regolamento n. 857/84 è invalido alla luce dei principi generali di diritto comunitario o in quanto contrario al divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, del trattato CEE.

È evidente che se « l'aumento della raccolta lattiera continua ad un ritmo tale che lo smaltimento dei quantitativi supplementari crea oneri finanziari e difficoltà di mercato che mettono in causa l'avvenire stesso della politica agricola comune » (terzo « considerando » del regolamento n. 856/84), possono rendersi necessarie severe misure e si può impedire a taluni produttori di aumentare la loro produzione od obbligarli a ridurla. Ad altri si può precludere l'ingresso sul mercato. Non meno evidente è che la valutazione dei provvedimenti necessari spetta al Consiglio e alla Commissione, ma è pur sempre soggetta al rispetto delle norme superiori di diritto comunitario, quali quelle menzionate nella seconda questione.

A mio avviso, il primo problema da affrontare è se il patto di non commercializzazione del latte (dietro corresponsione di un premio) possa essere considerato un'accettazione del totale ritiro dal mercato. Qualunque sia la posizione di coloro che hanno percepito il premio di riconversione, mi sembra che chi ha accettato il premio di non commercializzazione per un quinquennio si è limitato ad accettare di non effettuare cessioni di latte per un periodo di cinque anni, in un momento in cui la Comunità desiderava mantenere sotto controllo la produzione lattiera. Essi sospendevano la produzione piuttosto che cessarla. Il vantaggio era reciproco: per la Comunità, la riduzione della produzione lattiera, per l'agricoltore, un'entrata annuale in contanti. Nel patto non vi è alcuna affermazione, e neppure una semplice indicazione, secondo la quale alla

fine del quinquennio chi l'aveva sottoscritto sarebbe rimasto escluso dal mercato. Ciò non significa che i produttori interessati potrebbero dare per certo che al termine del quinquennio fosse loro possibile riprendere la produzione come in precedenza. In assenza di un obbligo assunto dalle autorità, essi debbono accettare restrizioni delle modalità di esercizio della loro attività introdotte successivamente (causa 84/78, Tomadini/Amministrazione delle finanze dello Stato, Racc. 1979, pag. 1801 e 1815, punto 21 della motivazione). Ritengo tuttavia che essi potessero ragionevolmente attendersi che alla fine del periodo di non commercializzazione gli accordi stipulati per il controllo del mercato avrebbero tenuto conto che essi avevano sospeso la produzione nell'interesse generale e non li ignorassero, e né in termini di mercato, precludessero loro totalmente la ripresa della produzione, temporaneamente interrotta, per un periodo di tempo molto più lungo.

Sostituire un regime di quote (dal quale essi erano esclusi a causa dell'accordo di non commercializzazione limitato a un quinquennio) ad un simile accordo di non commercializzazione, mi sembra contrario alle legittime aspettative commerciali degli agricoltori che hanno concluso tali patti. Ciò supera la linea di confine fra i semplici « incerti del mestiere » ed un trattamento irragionevole.

Ritengo che la posizione di costoro fosse differente rispetto a quella di chi non aveva mai prodotto latte o aveva rinunciato a produrlo per ragioni del tutto indipendenti dai regimi adottati nell'ambito delle organizza-

zioni comuni di mercato, come il regime del premio di non commercializzazione. Trattarli tutti allo stesso modo, come se si trovassero in un'identica situazione, a mio parere concreta un comportamento discriminatorio.

Non mi sembra inoltre che il sistema adottato tratti in modo uguale coloro che si trovano in posizioni analoghe. Così, ad esempio, un produttore che avesse sottoscritto un patto di non commercializzazione nel 1977 e il cui Stato membro avesse adottato il 1983 come anno di riferimento, avrebbe potuto riprendere la produzione nel 1983 avendo così diritto ad un quantitativo di riferimento. Non l'avrebbe invece ottenuto un produttore che avesse sottoscritto un identico accordo nel 1977, ma il cui Stato membro avesse adottato il 1981 come anno di riferimento. Chi avesse stipulato l'identico accordo nel 1979 o anche alla fine del 1978 non avrebbe potuto beneficiare di un quantitativo di riferimento qualunque fosse l'anno di riferimento preso in considerazione dallo Stato membro. Oltre a ciò, l'aver stabilito il 1° marzo 1984 (con un regolamento pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il 1° 4.1984) come data di scadenza per il deposito di un piano di sviluppo o per l'effettuazione di investimenti senza piano di sviluppo (qualora, come sostengono le istituzioni, esistano tali limitazioni nel tempo) può comportare una discriminazione fra soggetti che si trovano in posizione analoga. L'avvertenza preliminare « se non investi entro il giorno "X" sarai escluso » è completamente diversa dallo stabilire che colui che non abbia effettuato investimenti prima del giorno "X" (quando i dies a quo del periodo quinquennale possono essere ampiamente scaglionati nel tempo) sarà escluso ex post.

Ad ogni modo mi sembra che anche se vi fosse la possibilità di attribuire i quantitativi

di riferimento a coloro che hanno accettato il premio di non commercializzazione, questi dovrebbero essere prelevati dalla riserva nazionale di cui all'art. 5 del regolamento n. 857/84. Supponendo che in tale riserva vi siano quantitativi disponibili per queste categorie di richiedenti, appare probabile che la mediazione fra pretese contrastanti, in presenza di quantitativi disponibili di entità variabile, condurrebbe nei diversi Stati membri ad attribuzioni largamente divergenti.

Ritengo perciò che le disposizioni del regolamento n. 857/84 siano invalide in quanto non disciplinano la ripresa della produzione lattiera da parte di coloro che si sono impegnati a rinunciare alla produzione per un periodo di cinque anni dietro corresponsione di un premio di non commercializzazione ed in quanto li esclude totalmente dalla loro attività, o perché è stato leso il loro legittimo affidamento o perché il regime adottato aveva carattere discriminatorio.

In tali circostanze diventa superfluo prendere in considerazione gli altri motivi menzionati nella seconda questione. Non ritengo tuttavia che gli atti di cui è causa possano essere qualificati abuso di potere o che sia stato leso il diritto di proprietà, nel senso stabilito dalla Corte nella causa 44/79 (Hauer, Racc. 1979, pag. 3727), in assenza di ogni discriminazione o lesione del legittimo affidamento. Benché non sia stato provato che il regime generale adottato andasse oltre il limite di quanto era necessario per raggiungere l'obiettivo prefissato, sembra

possibile affermare che l'esclusione di soggetti della categoria di cui è causa era di per sé sproporzionata. Questo tuttavia sembra essere un altro modo, forse più artificioso, per affermare che l'atto in questione ha significato un trattamento non discriminatorio che simili soggetti potevano ragionevolmente attendersi.

Propongo quindi di risolvere nei seguenti termini le questioni sottoposte alla Corte.

- « 1) Il regolamento (CEE) del Consiglio n. 857/84, come integrato dal regolamento (CEE) della Commissione n. 1371/84, va interpretato nel senso che, nel determinare i quantitativi di riferimento di cui all'art. 2, gli Stati membri non possono tener conto di situazioni non contemplate nella regolamentazione comunitaria, in particolare della situazione dei soggetti che non hanno consegnato latte durante un anno di riferimento, ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1078/77.
- 2) Il regolamento (CEE) del Consiglio n. 857/84 è invalido in quanto non contiene esplicite disposizioni che tengano conto di soggetti già produttori di latte che non hanno prodotto latte nell'anno di riferimento di cui all'art. 2, nn. 1 e 2, del regolamento stesso, essendosi impegnati a cessare lo smercio durante detto periodo, in conformità all'art. 2, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio, n. 1078/77.
- 3) Vista la soluzione affermativa della prima questione, la terza questione sottoposta alla Corte diviene priva di oggetto ».

Spetta al giudice nazionale decidere sulle spese sostenute dalle parti nella causa principale. Quanto alle spese sostenute dal governo olandese, dal Consiglio e dalla Commissione, esse non possono dar luogo a rifusione.