

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGIOS COSMAS

presentate l'8 giugno 1995 *

1. Sono trascorsi parecchi anni dalla sua adozione, ma il sistema del prelievo supplementare sul latte continua a dar origine a questioni di validità e di interpretazione delle norme che lo reggono. Le questioni pregiudiziali sollevate dalla Supreme Court d'Irlanda si riferiscono più precisamente all'art. 3, n. 1, primo trattino, del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, che già la Corte ha esaminato sotto l'aspetto interpretativo. Tuttavia, gli elementi di fatto e di diritto che stanno alla base delle questioni della Supreme Court conferiscono ai problemi particolare interesse.

I — La normativa comunitaria

2. Con l'art. 5 quater del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804¹, che è stato aggiunto mediante l'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856², è stato istituito un prelievo supplementare sulla produzione di latte di vacca. Detto prelievo, che, conformemente al n. 1 dell'articolo summenzionato, mirava a «tenere sotto controllo la crescita della produ-

zione lattiera», è stato originariamente previsto per cinque periodi di dodici mesi (decorrenti dal 1° aprile 1984), poi portati a nove periodi³.

3. Nel porre in vigore il sistema del prelievo supplementare gli Stati membri potevano optare per una delle due formule contemplate al n. 1 dell'art. 5 quater nella versione vigente al momento che ci interessa. Secondo la formula A, il prelievo è dovuto dai *produttori* di latte per i quantitativi di latte consegnati per lavorazione e trasformazione agli acquirenti e che, durante il periodo di dodici mesi in questione, costituiscono eccedenza rispetto a un determinato quantitativo di riferimento. Secondo la formula B, il prelievo è dovuto dagli *acquirenti* di latte per i quantitativi loro consegnati per lavorazione o trasformazione da produttori e che superano un determinato quantitativo di riferimento; nell'ambito di questa seconda formula, il prelievo dovuto dall'acquirente viene ripercosso

* Lingua originale: il greco.

1 — Regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 148, pag. 13).

2 — Regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 10).

3 — V. art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1992, n. 816, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 sull'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 86, pag. 83). Quindi il sistema del prelievo supplementare ha continuato ad essere retto dall'art. 5 quater del regolamento n. 804/68, nella versione modificata e integrata, fino al 31 marzo 1993. Con l'art. 1, n. 3, del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2071 (GU L 215, pag. 64), che è in vigore dal 1° aprile 1993, l'art. 5 quater del regolamento n. 804/68 è stato sostituito da una disposizione che si limita a dichiarare che il regime dei prezzi fissato dal regolamento n. 804/68 «è stabilito ferma restando l'attuazione del regime del prelievo supplementare». Quest'ultimo sistema è ora disciplinato, dal 1° aprile 1993, per sette periodi di dodici mesi, dalle disposizioni del regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950 (GU L 405, pag. 1).

sui produttori che hanno contribuito al superamento del quantitativo di riferimento dell'acquirente ⁴.

4. A norma del n. 3 dello stesso art. 5 quater, il totale dei quantitativi di riferimento che viene assegnato a coloro che sono soggetti a prelievo in un determinato Stato membro non può superare una certa quantità garantita, diversa a seconda dello Stato membro, che è pari al totale dei quantitativi di latte che sono stati forniti a imprese di lavorazione o di trasformazione del latte o di altri prodotti lattiero-caseari nello Stato membro in questione, nel corso del 1981, aumentati dell'1%. In particolare per l'Irlanda il quantitativo garantito è stato stabilito, per i motivi esposti nell'ottavo 'considerando' del regolamento n. 856/84 (contributo dell'industria lattiero-casearia al prodotto nazionale lordo in misura sensibilmente superiore alla media della Comunità, difficoltà di sviluppo di prodotti agricoli alternativi), in base al quantitativo consegnato nel 1983.

D'altro canto, al n. 4 dell'art. 5 quater si prevedeva un «quantitativo di riserva comunitaria» per completare, all'inizio di ciascun periodo di dodici mesi, i quantitativi garantiti degli Stati membri nei quali l'attuazione del regime del prelievo supplementare avrebbe creato difficoltà particolari che potevano

4 — La disciplina originaria dell'art. 5 quater, n. 1, del regolamento n. 804/68, per quel che riguarda le condizioni relative al trasferimento dagli acquirenti ai produttori è stata integrata o modificata in seguito in punti essenziali; v., in particolare, l'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 773 (GU L 78, pag. 1), e l'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 marzo 1988, n. 744 (GU L 78, pag. 1).

incidere sulle loro strutture di approvvigionamento o di produzione. La maggior parte della riserva comunitaria è stata posta, in virtù dell'art. 1 del regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371 ⁵, a disposizione dell'Irlanda, adducendo le stesse ragioni per le quali era stato scelto come anno di riferimento per questo paese il 1983 (v. secondo 'considerando' del regolamento n. 1371/84).

5. Le norme generali per l'applicazione del prelievo supplementare sono state adottate con il regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857 ⁶.

6. Con l'art. 1, n. 1, di quest'ultimo regolamento, l'entità del prelievo è stata fissata dapprima al 75% del prezzo indicativo del latte nell'ipotesi di applicazione della formula A e al 100% dello stesso prezzo in caso di applicazione della formula B ⁷, mentre con l'art. 2, n. 1, si è stabilito che il quantitativo di riferimento, il cui superamento implicava il pagamento del prelievo, era pari al quantitativo di latte consegnato dal produttore nel 1981 (formula A) o al quantitativo di latte

5 — Regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 132, pag. 11). Questa disciplina valeva per il primo periodo di applicazione del sistema dei prelievi. Discipline analoghe sono state adottate anche per periodi successivi.

6 — Regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 13). Questo regolamento è ormai stato abrogato, dal 1° aprile 1993, in forza degli artt. 12 e 13 del regolamento n. 3950/92, già ricordato alla nota 3.

7 — Dopo successivi aumenti, detti importi sono giunti in definitiva al 115% del prezzo indicativo del latte (v. art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 11 dicembre 1989, n. 3880; GU L 378, pag. 3).

acquistato dall'acquirente nel 1981 (formula B), aumentato dell'1%. Tuttavia agli Stati membri è stata lasciata la discrezionalità (v. art. 2, n. 2, del regolamento n. 857/84) di stabilire che, nel loro territorio, il quantitativo di riferimento fosse pari al quantitativo di latte fornito o acquistato nel 1982 o nel 1983, con applicazione di un coefficiente fissato in modo da impedire che fosse superato il quantitativo garantito di riferimento per lo Stato membro in questione.

7. Le norme fondamentali dei nn. 1 e 2 dell'art. 2, relative al criterio di determinazione del quantitativo di riferimento, sono però integrate da diverse disposizioni dei successivi articoli del regolamento n. 857/84 in quanto, come si dichiara nel 'terzo considerando' del regolamento n. 857/84 «è opportuno consentire agli Stati membri di adottare i quantitativi di riferimento per tener conto della situazione particolare di alcuni produttori».

8. Tra queste norme derogatorie, che riguardano l'assegnazione di specifici (o supplementari) quantitativi di riferimento a determinate categorie di produttori, nella fattispecie ci interessa la disposizione dell'art. 3, n. 1, che recita:

«Ai fini della determinazione dei quantitativi di riferimento di cui all'articolo 2 e nel quadro dell'applicazione delle formule A e B,

sono prese in considerazione alcune situazioni particolari alle seguenti condizioni:

1. I produttori che hanno sottoscritto un piano di sviluppo della produzione lattiera ai sensi della direttiva 72/159/CEE, depositato anteriormente al 1° marzo 1984, possono ottenere, secondo la decisione dello Stato membro,

— se il piano è in corso di esecuzione, un quantitativo specifico di riferimento che tenga conto dei quantitativi di latte e di prodotti lattiero-caseari previsti dal piano di sviluppo;

— se il piano è stato eseguito dopo il 1° gennaio 1981, un quantitativo specifico di riferimento che tenga conto dei quantitativi di latte e di prodotti lattiero-caseari consegnati durante l'anno in cui è stato ultimato il piano.

Qualora lo Stato membro disponga di sufficienti informazioni, possono inoltre essere presi in considerazione gli investimenti effettuati senza piano di sviluppo.

2. (...)».

9. Come stabilito all'art. 5 del regolamento n. 857/84, i quantitativi di riferimento specifici o supplementari si assegnano sempre nei limiti del quantitativo garantito per lo Stato membro in questione e si prelevano dal quantitativo di riserva costituito, nell'ambito del ricordato quantitativo garantito, dallo Stato membro. A quanto si desume dall'art. 2, n. 3, del regolamento n. 857/84, il quantitativo di riserva è costituito dallo Stato membro prevalentemente mediante opportuno adeguamento dei quantitativi in base ai quali si determinano i quantitativi di riferimento degli altri produttori (che non si trovano in «condizioni particolari»): ad esso possono aggiungersi, tra l'altro (v. art. 4, n. 2, del regolamento), anche i quantitativi di riferimento che vengono svincolati dopo che taluni produttori di latte hanno rinunciato a continuare questa attività.

10. Sottolineo, infine, che con l'art. 4 bis del regolamento n. 857/84, che è stato aggiunto con l'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 26 febbraio 1985, n. 590⁸, si è stabilito che gli Stati membri possono ripartire i quantitativi di riferimento non utilizzati da taluni produttori o acquirenti tra altri produttori o acquirenti stabiliti nella stessa regione oppure (in caso di ingenti quantitativi inutilizzati) anche altrove. Questa facoltà degli Stati membri, contemplata all'inizio da una disciplina transitoria relativa al primo periodo di dodici mesi in cui si è applicato il sistema del prelievo supplementare, è stata mantenuta, in definitiva, per tutto il tempo in cui è rimasto in vigore il regolamento

n. 857/84 [v. l'ultima normativa in materia, in ordine cronologico, dell'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1992, n. 817; GU L 86, pag. 85].

II — L'applicazione del sistema del prelievo supplementare in Irlanda

11. Nella sua prima fase di applicazione, il sistema del prelievo supplementare è stato attuato in Irlanda sostanzialmente con decisioni del Minister for Agriculture and Food, il cui contenuto era comunicato agli interessati principalmente tramite comunicati stampa.

Gli elementi esposti in proposito alla Corte dagli appellanti nel procedimento principale (v. allegato 2 delle loro osservazioni), la cui esattezza non è stata contestata nella fase orale, mostrano che:

- a) L'Irlanda ha applicato il sistema del prelievo supplementare optando per la formula B: a ogni cooperativa di lattai (o stabilimento lattiero-caseario) è stato assegnato un quantitativo di riferimento, corrispondente ai quantitativi di latte acquistati presso i produttori nel 1983, aumentato di un determinato quantitativo, fissato forfettariamente, se gli inte-

⁸ — Regolamento (CEE) del Consiglio 26 febbraio 1985, n. 590 (GU L 68, pag. 1).

ressati non avevano superato un certo livello di consegne, o di una determinata percentuale, se lo avevano superato.

- b) Non è stata prevista l'assegnazione *su base fissa* (in applicazione dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 857/84) di un quantitativo specifico di riferimento ai produttori di latte che avevano sottoscritto piani di sviluppo della produzione lattiero-casearia in virtù della direttiva 72/159/CEE. Si è soltanto previsto che ai produttori che avevano fatto investimenti nel settore della produzione lattiera potevano venir assegnati, a determinate condizioni e entro determinati limiti, dai rispettivi acquirenti (cooperative e imprese), quantitativi di riferimento rimasti inutilizzati perché alcuni produttori avevano cessato o ridotto le forniture di latte. L'assegnazione di detti quantitativi di riferimento è sempre stata considerata *provvisoria*, vale a dire valida solo per i dodici mesi di applicazione del sistema di prelievo supplementare.

In una fase successiva, evidentemente in previsione dell'adozione del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2998/87⁹, che offriva agli Stati membri la possibilità di consentire, all'inizio di ogni periodo di applicazione del sistema e per il tempo in cui rimaneva in

vigore, la rinuncia pro tempore, da parte degli aventi diritto, a parte del quantitativo di riferimento loro assegnato, si è stabilito inoltre che i produttori che stavano applicando un piano di sviluppo della produzione lattiero-casearia, a determinate condizioni e entro certi limiti, potevano, beninteso corrispondendo una contropartita, ottenere quantitativi di riferimento risultanti dalle rinunce pro tempore di cui sopra, mentre d'altro canto si è prevista la possibilità di ottenere quantitativi di riferimento, contro pagamento, da produttori che avevano fatto investimenti nel settore della produzione lattiero-casearia anche nel caso di svincolo di quantitativi di riferimento da parte di taluni produttori che avevano fornito latte alla stessa cooperativa o impresa e che si erano impegnati a cessare definitivamente, dietro compenso, l'intera produzione [v. art. 4, n. 1, lett. d), del regolamento n. 857/84]¹⁰.

12. D'altro canto, il 12 dicembre 1985 sono state adottate le European Communities (Milk Levy) Regulations 1985¹¹ al fine, come si dichiara nel preambolo, di applicare le discipline comunitarie sull'istituzione del prelievo supplementare nel settore della produzione lattiero-casearia.

All'art. 16 di detta normativa si ricorda, da un lato (paragrafo 1), che il Minister for Agriculture and Food stabilisce, con atto pubblicato su un giornale a diffusione nazionale, il criterio di redistribuzione dei quanti-

9 — V. art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 5 ottobre 1987, n. 2998 (GU L 285, pag. 1), con il quale è stato aggiunto il n. 1 all'art. 5 quater del regolamento n. 804/68.

10 — Detta disposizione è stata aggiunta con l'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 2 luglio 1987, n. 1899 (GU L 182, pag. 39).

11 — S. I. (Statutory Instrument) n. 416 del 1985.

tativi di riferimento nei casi in cui alcuni produttori cessano o riducono la fornitura di latte agli acquirenti, dall'altro (paragrafo 2) che le disposizioni degli artt. 3 e 4 del regolamento n. 857/84 si applicano in ogni caso di redistribuzione dei quantitativi di riferimento.

III — La controversia principale — Le questioni pregiudiziali

13. I signori Fintan Duff, Liam Finlay, Thomas Julian, James Lyons, Catherine Moloney, Michael e Patrick McCarthy, James O'Regan e Patrick O'Donovan (in prosieguo: gli «appellanti nella causa principale») sono produttori di latte che, come si desume dai dati del fascicolo, sono proprietari dell'azienda nella quale svolgono la loro attività. Essi avevano sottoscritto, conformemente alla direttiva 72/159/CEE e alle norme in materia della legislazione irlandese, piani di sviluppo della produzione lattiero-casearia. Secondo il giudice proponente, i progetti erano stati depositati anteriormente al 1° marzo 1984¹² ed erano stati approvati dal Minister for Agriculture and Food, autorità competente in materia.

12 — In considerazione di ciò, appare privo di rilievo il fatto che, come risulta dalla tabella che gli appellanti nel processo principale hanno prodotto in udienza, il progetto sottoscritto dai signori Michael e Patrick McCarthy è stato applicato dal 12 marzo 1984.

14. Secondo quanto hanno risposto in udienza ad un quesito scritto della Corte sia gli appellanti, sia il Minister for Agriculture and Food e l'Attorney General (in prosieguo: gli «appellati nella causa principale»), si desume che nessuno dei progetti di cui sopra era stato portato a termine entro il 1983, che costituiva, se non erro, l'anno di riferimento per l'applicazione in Irlanda del sistema di prelievo supplementare. Quindi, i quantitativi di riferimento assegnati agli appellanti nella causa principale¹³ per il primo periodo di applicazione del sistema sono stati calcolati, esclusivamente e unicamente, in base ai quantitativi di latte consegnati nel 1983, senza tener conto dei quantitativi prodotti dopo la realizzazione dei progetti di sviluppo e che superavano notevolmente il livello di produzione toccato nel 1983¹⁴.

15. Il 20 febbraio 1990 i produttori di cui sopra adivano la High Court, chiedendo in via principale la condanna del Minister for Agriculture and Food ad assegnare loro, conformemente all'art. 3, n. 1, del regolamento

13 — Secondo quanto si dichiara nel provvedimento di rinvio, sono stati assegnati quantitativi di riferimento, all'entrata in vigore del sistema, a tutti gli appellanti nella causa principale, meno che al signor Thomas Julian. Tuttavia, dalla tabella menzionata nella nota precedente, risulta che il quantitativo di riferimento non è stato assegnato, in quanto la sua produzione del 1983 risultava pari a zero, nemmeno al signor James O'Regan.

14 — Dalla tabella di cui si è già detto nelle precedenti note, emergono i seguenti dati in litri (il primo numero dopo il nome del produttore corrisponde al livello di produzione dopo la realizzazione del piano, il secondo al quantitativo di riferimento assegnato al produttore all'entrata in vigore del prelievo supplementare): Fintan Duff (145 802 -47 179), Liam Finlay (188 663 -78 284), Thomas Julian (299 560 -0), James Lyons (288 780 -212 834), Catherine Moloney (117 180 -27 886), Michael e Patrick McCarthy (161 150 -39 033), James O'Regan (57 553 -0) e Patrick O'Donovan (150 930 -2 814).

n. 857/84, quantitativi specifici di riferimento, per la cui determinazione si doveva tener conto dei quantitativi di latte prodotti dopo la realizzazione dei piani di sviluppo sottoscritti.

16. Il ricorso è stato respinto dalla High Court con sentenza poi impugnata dinanzi alla Supreme Court. Quest'ultima, ritenendo che la pronuncia dipendesse dalla soluzione di questioni di validità e di interpretazione dell'art. 3, n. 1, primo trattino, del regolamento n. 857/84, ha sospeso il procedimento per sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se, visto il terzo 'considerando' del regolamento (CEE) del Consiglio n. 857/84 e l'art. 40, n. 3, del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, la parte prima dell'art. 3, punto 1, del citato regolamento (CEE) del Consiglio n. 857/84 debba essere interpretata nel senso che essa impone agli Stati membri che assegnano quantitativi di riferimento l'obbligo di garantire un quantitativo specifico di riferimento ai produttori che abbiano adottato piani di sviluppo della produzione lattiero-casearia ai sensi della direttiva del Consiglio 72/159/CEE e abbiano investito a sostegno di detti piani ingenti importi ottenuti tramite finanziamenti.
- 2) In via alternativa, alla luce dei principi fondamentali del diritto comunitario, e in particolare dei principi di tutela del legittimo affidamento, di non discriminazione, di proporzionalità, di certezza del diritto e di tutela dei diritti fondamentali, se il potere discrezionale di cui sono investite le competenti autorità irlandesi in forza della prima parte dell'art. 3, punto 1, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 857/84 debba essere interpretato come un obbligo di garantire agli appellanti un quantitativo specifico di riferimento tenuto conto del fatto che i loro piani di sviluppo della produzione lattiero-casearia sono stati approvati dalla competente autorità irlandese.
- 3) In caso di risposta negativa alle questioni sub 1 e 2, se il regolamento (CEE) del Consiglio n. 857/84 sia invalido in quanto in contrasto con il diritto comunitario e in particolare con uno o più dei seguenti principi:
- a) proporzionalità;
 - b) legittimo affidamento;
 - c) non discriminazione, sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato che istituisce la Comunità economica europea;

d) certezza del diritto, e

stata conferita una semplice discrezionalità.

e) tutela dei diritti fondamentali,

in quanto omette di imporre agli Stati membri che assegnano quantitativi di riferimento di prendere in considerazione la situazione particolare dei produttori che abbiano adottato piani di sviluppo della produzione lattiero-casearia ai sensi della direttiva 72/159/CEE del Consiglio».

b) Qualora l'interpretazione letterale della disposizione in questione porti alla conclusione che agli Stati membri è stata conferita una semplice discrezionalità, se la presa in considerazione della finalità della normativa, come si desume dal preambolo del regolamento n. 857/84, sia sufficiente a corroborare un'interpretazione eventuale nel senso di imposizione di un obbligo in materia agli Stati membri.

17. Il tenore delle questioni pregiudiziali non facilita né rende utile il loro esame separato. Penso, comunque, che, per approfondire tutti gli aspetti tratteggiati dalla Supreme Court e per fornire un'utile soluzione alle questioni sottoposte alla Corte, debbano esaminarsi i seguenti punti:

c) Qualora né la lettera né la finalità della normativa siano sufficienti a corroborare la tesi secondo cui gli Stati membri hanno l'obbligo di assegnare un quantitativo specifico di riferimento ai produttori che hanno presentato, entro il 1° marzo 1984, un piano di sviluppo, se si possa sostenere che questo orientamento interpretativo è dettato dalla necessità di interpretare la norma litigiosa in modo confacente, nei limiti del possibile, ai principi generali incontestabilmente prevalenti del diritto comunitario che si ricordano nel provvedimento di rinvio¹⁵. In altri termini: può sostenersi che i principi generali di cui sopra (cioè i principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, il principio del divieto di discriminazione, sancito dall'art. 40, n. 3, secondo trattino, del Trattato, il principio di proporzionalità e, infine, il principio della tutela dei diritti fondamentali) hanno imposto al legisla-

a) Se la disposizione dell'art. 3, punto 1, prima frase, del regolamento n. 857/84, nella versione vigente durante il periodo che ci interessa, abbia prescritto agli Stati membri, secondo il suo tenore, l'*obbligo* di assegnare quantitativi specifici di riferimento ai produttori che al 1° marzo 1984 avevano sottoscritto un piano di sviluppo della produzione lattiero-casearia (in prosieguo: il «piano di sviluppo») o se, in base a questa norma, agli Stati membri sia

15 — Quanto a detto principio interpretativo, v., tra l'altro, sentenze 27 gennaio 1994, causa C-98/91, Herbrink (Racc. pag. I-223, punto 9), 19 maggio 1993, causa C-81/91, Twijnstra (Racc. pag. I-2455, punto 24), e 21 marzo 1991, causa C-314/89, Rauh (Racc. pag. I-1647, punto 17).

tore comunitario di prevedere e addirittura di prescrivere che gli Stati membri assegnino quantitativi specifici di riferimento come detto in precedenza, sicché la disposizione litigiosa deve comunque interpretarsi, beninteso previo accertamento della sua validità, nel senso che impone un siffatto obbligo agli Stati membri?

- d) Qualora i summenzionati principi generali non imponessero al legislatore comunitario un obbligo in questo senso, se sia possibile, nonostante tutto, fondare sempre su questi stessi principi l'obbligo degli Stati membri di assegnare quantitativi specifici di riferimento ai produttori di cui sopra.

IV — Soluzione delle questioni pregiudiziali

A — Lettera e finalità dell'art. 3, n. 1, primo trattino, del regolamento n. 857/84

18. Nella sentenza 11 luglio 1989, Cornée e a.¹⁶, la Corte ha affermato (punto 13) che *dallo stesso tenore* della disposizione dell'art. 3, punto 1, primo trattino, del regolamento n. 857/84 emerge che questa disposizione «attribuisce agli Stati membri un potere discrezionale per predisporre o meno l'assegnazione di quantitativi specifici di riferi-

mento ai produttori contemplati da questa disposizione e per fissare eventualmente l'entità di queste assegnazioni»¹⁷.

19. Il tenore della disposizione (in base alla quale, ritengo, i produttori che hanno sottoscritto un piano di sviluppo, presentato anteriormente al 1° marzo 1984, possono ottenere, se il piano si trova ancora in fase di esecuzione, quantitativi specifici di riferimento che tengono conto dei quantitativi di latte e di prodotti lattiero-caseari contemplati dal piano) non potrebbe infatti giustificare, di per sé, molti dubbi, allorché per l'appunto al punto 3 dello stesso art. 3 si stabilisce che i produttori di latticini la cui produzione ha gravemente risentito di eventi straordinari nell'anno di riferimento di cui si tiene conto per la determinazione del quantitativo di riferimento «ottengono a richiesta» (e non semplicemente «possono ottenere») che si tenga conto di un altro anno di riferimento.

20. Il tener conto della finalità della normativa potrebbe portare a un diverso risultato? La Supreme Court osserva, in proposito, che vi è il terzo 'considerando' del regolamento n. 857/84, secondo il quale «è opportuno consentire agli Stati membri di adattare i quantitativi di riferimento per tener conto della situazione particolare di alcuni produt-

17 — Con la sentenza 12 luglio 1990 nella causa C-16/89, Spronk (Racc. pag. I-3185, punto 12), si è affermato che lo stesso potere discrezionale spetta agli Stati membri anche se si verifica la situazione alla quale fa richiamo il secondo trattino del punto 1 dell'art. 3, cioè allorché il piano di sviluppo è stato portato a termine dopo il 1° gennaio 1981.

16 — Cause riunite 196/88, 197/88 e 198/88 (Racc. pag. 2309).

tori e di costituire a tal fine, se del caso, una riserva nell'ambito del suddetto quantitativo garantito (...).

svolti nelle osservazioni presentate alla Corte.

B — *La norma in questione alla luce dei principi generali del diritto comunitario*

21. A mio avviso, dal preambolo summenzionato, nel quale si legge semplicemente che occorre *consentire* agli Stati membri di tener conto di talune situazioni specifiche, non emergono elementi interpretativi idonei a mutare la conclusione alla quale porta il tenore della norma¹⁸. Il solo fatto che quanto dispone il punto 1 dell'art. 3 mira a far tener conto delle condizioni nelle quali vengono a trovarsi taluni produttori non è sufficiente, visto a sé stante, a far ritenere che gli Stati membri devono assegnare quantitativi specifici di riferimento a detti produttori.

22. Da quanto precede, detta conclusione non potrebbe giustificarsi se non con l'idea che i principi generali del diritto comunitario, in base ai quali deve interpretarsi la disciplina litigiosa, vincolano il legislatore comunitario e le autorità nazionali che devono applicare la normativa in materia a perseguire la finalità di cui sopra. Questa è la questione principale sollevata dalla Supreme Court, che è anche il punto cruciale degli argomenti

a) I principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento.

23. Il fatto che nel provvedimento di rinvio si ricordi tanto il principio della certezza del diritto quanto quello del legittimo affidamento rende necessaria una chiara distinzione dei rapporti tra i due principi. È senz'altro vero che questo rapporto è tanto stretto che sovente dà l'impressione che i due principi siano perfettamente intercambiabili. Penso però che la giurisprudenza della Corte offra diversi elementi atti a porre in chiara luce una certa delimitazione tra le due nozioni.

24. È pacifico che entrambi i principi costituiscono un inevitabile corollario del principio della legittimità. Quest'ultimo principio rimarrebbe lettera morta se le norme del diritto comunitario (e le singole discipline elaborate per la sua applicazione) non fossero sufficientemente chiare per consentire agli organi comunitari (o alle autorità nazionali che operano in virtù di norme comunitarie) di individuare esattamente i limiti della

18 — È sintomatico il fatto che l'avvocato generale Van Gerven, nelle conclusioni presentate nella causa *Cornée* e altri si richiama al terzo "considerando" del regolamento n. 857/84 a sostegno dell'argomento che con la norma contestata si conferisce agli Stati membri un ampio margine di apprezzamento (v. paragrafo 15 delle conclusioni). Dal complesso della sentenza *Cornée* (in particolare dal punto 12) si desume d'altronde facilmente che l'orientamento della Corte circa il problema se la norma in questione conferisca una semplice discrezionalità è stato assunto in base a una piena conoscenza delle sue specifiche finalità.

loro competenza, nonché ai singoli di agire in piena conoscenza del contenuto dei diritti loro conferiti e dei doveri loro imposti dall'ordinamento giuridico comunitario. Specie per il singolo, d'altronde, il principio di legittimità perderebbe gran parte del suo significato come garanzia di un grado di libertà se la successione nel tempo delle discipline che lo riguardano non presentasse sostanziale continuità e concatenazione, sufficiente a far distinguere le conseguenze più remote (legali ed economiche) della loro efficacia.

25. Quindi, il principio della certezza del diritto richiede chiarezza e precisione delle norme giuridiche e delle singole discipline che vengono a formare, *in un determinato momento*, il quadro giuridico nel quale gli organi esercitano le loro competenze e i singoli svolgono la loro attività¹⁹, mentre il principio del legittimo affidamento impone al legislatore comunitario e agli altri organi comunitari (o agli organi nazionali che operano per metter in atto il diritto comunitario) di esercitare, *nel corso del tempo*, le loro competenze in maniera tale da non ledere, in modo che non possa essere previsto da una persona diligente, situazioni e rapporti giuridici venuti in essere in virtù della normativa comunitaria.

19 — Questa sostanza «statica» del principio emerge chiaramente dall'idea, che ricorre nelle sentenze della Corte, secondo la quale i principi della certezza del diritto e della tutela dei singoli esigono che nei settori che rientrano nel diritto comunitario le norme nazionali siano formulate in maniera non equivoca che consenta agli interessati di conoscere i loro diritti e obblighi in modo chiaro e preciso (v. ad esempio sentenza 9 febbraio 1994, causa C-119/92, Commissione/Italia, Racc. pag. I-393, punto 17).

26. Se la mia analisi è corretta, il principio della certezza del diritto, come è stato definito in precedenza, non può, di per sé e da solo, giustificare l'obbligo del legislatore comunitario di sancire — e per di più rendere obbligatoria per gli Stati membri — l'assegnazione di quantitativi specifici di riferimento ai produttori contemplati dall'art. 3, punto 1, primo trattino, del regolamento n. 857/84. Molto più complessa si presenta certo la questione se al legislatore comunitario quest'obbligo sia imposto dal principio della tutela del legittimo affidamento.

27. A questo punto devo ricordare che, nell'ambito della già menzionata causa Cornée e a. (v. supra, paragrafo 18), alla Corte è stata sottoposta una questione pregiudiziale volta a chiarire se il principio del legittimo affidamento sia incompatibile con una legge nazionale che applica il sistema del prelievo supplementare sul latte in modo che ai produttori che praticano un piano di sviluppo a norma della direttiva 72/159/CEE, approvato prima dell'entrata in vigore del sistema di cui sopra, vengono assegnati per la stagione 1985/1986 quantitativi di riferimento inferiori rispetto al periodo precedente.

28. La Corte si è pronunciata dichiarando che in linea di massima (punto 26) «la realizzazione di un progetto di sviluppo della produzione lattiera approvato dalle competenti autorità nazionali non conferisce al suo titolare il diritto di produrre la quantità di latte corrispondente all'obiettivo di detto progetto, senza essere assoggettato a eventuali

restrizioni scaturenti da norme comunitarie emanate posteriormente all'approvazione del progetto stesso, specie nell'ambito della politica dei mercati o della politica delle strutture, a meno che dette restrizioni vengano a colpire i titolari del progetto in modo specifico, proprio a motivo della realizzazione dello stesso». Di conseguenza, continua la Corte (punto 27) «quando un'organizzazione comune dei mercati agricoli dispone, onde ridurre le eccedenze strutturali sul mercato in questione, la riscossione di un prelievo sulle consegne di prodotti che superano determinate quantità di riferimento, i titolari di un progetto di sviluppo, sia pure approvato anteriormente all'entrata in vigore del regime, non possono invocare alcun legittimo affidamento inerente alla realizzazione del loro progetto per opporsi ad eventuali riduzioni di questi quantitativi di riferimento, sempreché le riduzioni siano consentite dalla disciplina comunitaria in materia e non vertano specificamente sui quantitativi di riferimento di questa categoria di operatori».

29. È poi venuta la sentenza Spronk (già menzionata alla nota 17), con la quale la Corte ha constatato (punto 16) che «in nessun caso la realizzazione di un piano di sviluppo della produzione lattiera conferisce al suo titolare il diritto di ottenere quantitativi di riferimento corrispondenti alla capacità di produzione acquisita in esecuzione di detto piano, senza l'applicazione di eventuali riduzioni», ha proseguito affermando (punto 28) che una normativa nazionale, che stabilisce che i quantitativi di riferimento assegnati ai produttori che hanno fatto investimenti nel settore della produzione lattiero-casearia (in virtù di un piano di sviluppo, o meno) vengono ridotti in proporzione al periodo trascorso tra l'effettuazione dell'investimento e

l'entrata in vigore del sistema di prelievo supplementare, è compatibile con il principio della proporzionalità e ha infine dichiarato (punto 29) che «questa valutazione non è modificata dalla circostanza che una siffatta normativa nazionale può far sì che a un certo numero di produttori che hanno effettuato degli investimenti non venga attribuito alcun quantitativo specifico di riferimento o, quanto meno, venga attribuito un quantitativo specifico di riferimento considerevolmente inferiore alla capacità di produzione acquisita a seguito degli investimenti effettuati» dato che «la realizzazione di investimenti, anche nell'ambito di un piano di sviluppo, non consente all'operatore interessato di invocare alcun legittimo affidamento inerente alla realizzazione di detti investimenti per poter domandare un quantitativo specifico di riferimento attribuito proprio in ragione di detti investimenti».

30. Una prima lettura delle sentenze Cornée e altri e Spronk può far nascere l'idea che la questione sollevata dalla Supreme Court quanto all'importanza che può avere il principio del legittimo affidamento per il trattamento da riservare — nell'ambito del sistema di prelievo supplementare — ai produttori che avevano sottoscritto un piano di sviluppo, sia già stata risolta dalla Corte. A questo modo di vedere si potrebbe obiettare che:

- a) con la sentenza Cornée e altri è stato semplicemente stabilito che il principio del legittimo affidamento non stride in linea di massima con una disciplina nazionale che contempra *riduzioni* dei quantita

tivi specifici di riferimento la cui assegnazione ai produttori di cui sopra è però comunque prevista dalla legislazione nazionale,

b) con la sentenza Spronk si è semplicemente stabilito che il principio di cui sopra è compatibile con una disciplina nazionale che stabilisce l'assegnazione di quantitativi specifici di riferimento, pur se l'applicazione di detta disciplina può, *in definitiva*, sfociare nel rifiuto di assegnare un quantitativo specifico di riferimento a taluni produttori che hanno sottoscritto piani di sviluppo e,

c) di conseguenza, rimane irrisolta la questione se il principio del legittimo affidamento imponga al legislatore comunitario di prevedere, e per di più rendere obbligatoria per gli Stati membri, l'adozione di norme speciali che, indipendentemente dalle condizioni e dai principi che esse pongono, introducono comunque il principio che ai produttori di cui sopra si assegnano specifici quantitativi di riferimento.

31. Alla luce di quanto si stabilisce nelle sentenze Cornée e altri e Spronk, la questione che sorge nella fattispecie, in altri termini, è se la sottoscrizione di un piano di sviluppo in virtù delle disposizioni della direttiva 72/159/CEE e delle norme nazionali con le quali detta direttiva è stata trasposta nell'ordinamento interno dello Stato membro in questione, anche se non poteva giustificare la

convincione che si creasse così un diritto di produrre (senza limitazioni a opera di successive norme comunitarie) un quantitativo di latte corrispondente alle indicazioni del piano, tuttavia poteva far nascere in un produttore diligente il convincimento che il legislatore comunitario (o il legislatore nazionale operante in virtù delle norme comunitarie) *non avrebbe comunque totalmente ignorato*, in caso di modifica delle norme che reggono l'organizzazione comunitaria del mercato del latte, i quantitativi che si era previsto di assegnare dopo il completamento del piano di sviluppo.

32. Per risolvere tale questione, è certo necessario verificare il contenuto e la finalità delle norme comunitarie in forza delle quali è stata data applicazione ai piani di sviluppo, vale a dire accertare se «la Comunità stessa ha precedentemente determinato una situazione tale da giustificare l'applicazione di questo principio (del legittimo affidamento)»²⁰.

33. La direttiva del Consiglio 17 aprile 1972²¹, 72/159/CEE, stabiliva all'art. 1, n. 1, che, allo scopo di creare le condizioni strutturali necessarie per ottenere un miglioramento del reddito, come pure delle condizioni di lavoro e di produzione

20 — Sentenza 10 gennaio 1992, causa C-177/90, Kühn (Racc. pag. I-35, punto 14).

21 — Direttiva del Consiglio 17 aprile 1972, 72/159/CEE, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole (GU L 96, pag. 1). Detta direttiva è stata abrogata dall'art. 33, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 12 marzo 1985, n. 797, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie (GU L 93, pag. 1). V. inoltre il regolamento del Consiglio 15 luglio 1991, n. 2328, con lo stesso titolo (GU L 218, pag. 1).

nell'agricoltura, gli Stati membri dovevano istituire un regime selettivo di incoraggiamento delle aziende agricole in grado di svilupparsi, volto a favorirne le attività e lo sviluppo in condizioni razionali. Per fruire di tale sistema di rilancio, gli interessati dovevano presentare domanda ai servizi competenti degli Stati membri, allegandovi il piano di sviluppo dell'impresa, dal quale doveva desumersi che, al suo completamento, l'azienda poteva fornire un rendimento comparabile a quello offerto dalle attività non agricole nella zona in questione [artt. 2, n. 1, lett. d), 4, n. 1, e 5, n. 1]. I produttori i cui piani di sviluppo erano approvati entravano nell'ambito del sistema di rilancio che comprendeva, tra l'altro, sovvenzioni in forma di abbuoni di interessi per gli investimenti necessari alla realizzazione del piano di sviluppo (art. 8, n. 1) ²².

— «(...) in futuro, le uniche aziende in grado di adeguarsi allo sviluppo economico sono quelle il cui capo d'azienda possiede un'adeguata qualificazione professionale, la cui redditività è verificata mediante una contabilità e che sono in grado, applicando razionali metodi di produzione, di garantire un equo reddito, nonché di assicurare condizioni di lavoro soddisfacenti per le persone che lavorano in tali aziende; (...) occorre pertanto che la riforma della struttura agraria di produzione favorisca la costituzione e lo sviluppo di tali aziende» (quinto 'considerando');

— «(...) al fine di orientare lo sviluppo di queste aziende, occorre fissare l'obiettivo che il piano di sviluppo deve conseguire per quanto riguarda la redditività dell'azienda» (settimo 'considerando');

34. D'altronde nel preambolo della direttiva si dichiarava quanto segue:

— «(...) la struttura agraria è caratterizzata nella Comunità da un vasto numero di aziende agricole in cui mancano le condizioni strutturali che consentano di assicurare un equo reddito e condizioni di vita comparabili a quelle delle altre professioni» (quarto 'considerando');

— «(...) al fine di assicurarsi che i fondi pubblici previsti per lo sviluppo delle aziende siano effettivamente utilizzati a favore delle aziende che rispondono alle condizioni richieste, occorre consentire alle autorità competenti di approvare i piani di sviluppo» (nono 'considerando');

— «(...) gli aiuti per gli investimenti dovrebbero essere concessi, in linea di massima, sotto forma di tassi di interesse agevolati

²² — Per la trasposizione della direttiva nell'ordinamento giuridico irlandese, il 1° febbraio 1974 è stato adottato il Farm Modernisation Scheme.

affinché sussista la responsabilità economica e finanziaria del capo d'azienda» (undicesimo 'considerando').

35. I dati di cui sopra mi pare siano sufficienti a mettere in evidenza che le misure di incoraggiamento dello sviluppo delle imprese agricole contemplate dalla direttiva 72/159/CEE miravano a garantire agli agricoltori un reddito equiparabile a quelli ottenibili con l'esercizio di altre attività, principalmente tramite l'applicazione di razionali metodi di produzione nelle aziende agricole²³. L'aumento quantitativo della produzione di un'azienda agricola interessata dal programma di rilancio non costituiva il fine assoluto per il sistema introdotto dalla direttiva 72/159/CEE. Il legislatore comunitario non era dunque obbligato a considerare, per motivi di coerenza delle politiche comunitarie, che il livello di produzione che si prevedeva di raggiungere con l'applicazione di un piano di sviluppo da presentare in virtù della direttiva di cui sopra dovesse comunque essere tenuto in considerazione dopo l'entrata in vigore, successivamente, di misure organizzative nel settore corrispondente. A una conclusione in senso opposto non può portare il solo fatto che il piano di sviluppo presentato sia stato posto in atto dopo l'approvazione dell'autorità nazionale competente, in considerazione peraltro del fatto che detta approvazione concludeva, come chiaramente si desume dal nono 'considerando' della direttiva, una determinata procedura, mirante ad assicurare il controllo dell'uso corretto dei fondi di sovvenzionamento di indole pubblica, messi a disposizione per l'applicazione del piano di sviluppo.

23 — V. sentenza 3 giugno 1981, causa 107/80, Cattaneo Adorno/Commissione (Racc. pag. 1469, punti 18 e 19).

36. Se la presentazione e l'approvazione del piano di sviluppo di un'azienda agricola, nell'ambito del sistema di incoraggiamento istituito dalla direttiva 72/159/CEE, non potevano ritenersi costituire per gli interessati fondamento di una legittima aspettativa che il legislatore comunitario, nell'esercizio dei vasti poteri discrezionali di cui gode nel settore della politica agricola comune, avrebbe comunque tenuto conto dei dati quantitativi della produzione da raggiungersi con il completamento del piano di sviluppo, ciò valeva a maggior ragione per un settore come quello della produzione lattiero-casearia, caratterizzato da eccedenze strutturali, dovute al continuo aumento della produzione e alla stagnazione della domanda²⁴.

37. Un produttore diligente e aggiornato²⁵ doveva infatti, quantomeno nel momento in cui gli appellanti nella causa principale hanno sottoscritto i piani di sviluppo, e tenuto conto in particolare dei vari provvedimenti

24 — Come risulta al n. 1.1 della relazione della Corte dei conti n. 2/87 sul sistema del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU 1987, C 266, pag. 1) nel 1974 la Comunità ha raggiunto la piena sufficienza in materia di latte e di prodotti lattiero-caseari. Tra il 1973 e il 1981 le consegne di latte hanno registrato un aumento del 2,5% annuo. Nello stesso periodo, il consumo interno è aumentato solo dello 0,5% annuo.

25 — Secondo una giurisprudenza consolidata (sentenze 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione, Racc. pag. I-395, punto 37; 12 maggio 1989, causa 246/87, Continentale Produkten-Gesellschaft, Racc. pag. 1151, punto 17; 11 marzo 1987, causa 265/85, Van den Bergh en Jurgens/Commissione, Racc. pag. 1155, punto 44 e seguenti, e 1° febbraio 1978, causa 78/77, Lührs, Racc. pag. 71, punto 6), lo studio della questione se l'attività degli organi comunitari sia consona al principio del legittimo affidamento si effettua sempre tenendo conto delle conoscenze e delle informazioni di cui dispone o dovrebbe disporre (e, di conseguenza, delle aspettative che può nutrire) un imprenditore diligente e informato (v., su questo punto, anche Sharpston, Eleanor: «Legitimate expectations and economic reality», *European Law Review*, 1990, pag. 103 e seguenti, in particolare pag. 150).

con i quali il legislatore comunitario ha tentato, prima dell'introduzione del sistema del prelievo supplementare, di fronteggiare la situazione²⁶, capire anzitutto che il piano di sviluppo da lui presentato all'approvazione si sarebbe applicato in un settore nel quale, a motivo di continui aumenti della produzione, era stato fortemente scosso l'equilibrio tra offerta e domanda e, in secondo luogo, che per questa ragione, non poteva escludersi a priori l'eventualità di interventi legislativi miranti a frenare la produzione e a ridurla.

38. Riassumendo, non vi era alcuna solida base per aspettarsi che la sottoscrizione di un piano di sviluppo della produzione lattiero-casearia, in base a disposizioni che non miravano all'aumento quantitativo della produzione in quanto tale, garantisse al produttore firmatario del piano che il legislatore comunitario gli avrebbe accordato un minimo di trattamento speciale, tenendo conto, in via di principio, del livello di produzione che si intendeva raggiungere con il piano di svi-

luppo, allorché quest'ultimo si doveva attuare proprio in un settore nel quale erano già stati annunciati interventi legislativi per limitare la produzione. Il legislatore comunitario, intervenendo successivamente nel settore in questione, non era tenuto a prevedere, per questa categoria di produttori un trattamento speciale rispetto agli altri produttori lattiero-caseari.

39. Gli appellanti nella causa principale si richiamano ripetutamente alle sentenze Mulder I e Von Deetzen I²⁷. A loro giudizio, gli elementi in base ai quali la Corte ha stabilito, con queste sentenze, che era stato violato il principio del legittimo affidamento sussistono anche nella presente fattispecie.

40. Con queste sentenze si è affermato che il regolamento n. 857/84, come integrato dal regolamento della Commissione n. 1371/84, era invalido nella parte in cui, in contravvenzione al principio del legittimo affidamento, non prevedeva l'assegnazione di quantitativi di riferimento ai produttori (noti come «produttori SLOM») i quali, in forza di impegni assunti in virtù del regolamento n. 1078/77, non avevano fornito latte nel corso degli anni di riferimento scelti dallo Stato membro in questione²⁸.

26 — V., in particolare, il regolamento (CEE) del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1079 (GU L 131, pag. 6), con il quale si è istituito, richiamandosi alle eccedenze strutturali del mercato e «per ripristinare gradualmente un maggior equilibrio tra la produzione e il fabbisogno del mercato» (secondo «considerando»), il «prelievo di corresponsabilità», gravante su tutti i produttori del settore lattiero-caseario (v., in merito, le sentenze 21 febbraio 1979, causa 138/78, Störling, Racc. pag. 713, e 9 luglio 1985, causa 179/84, Bozzetti, Racc. pag. 2301). Questo prelievo, applicato inizialmente fino al termine della stagione commerciale 1979/1980, è stato mantenuto poi in vigore, con successive proroghe, fino al 1° aprile 1993 [v., art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 27 aprile 1993, n. 1029 (GU L 108, pag. 4)].
Facendo richiamo alle eccedenze strutturali del mercato nel settore del latte e per contrarre la produzione sono inoltre stati adottati: a) il regolamento (CEE) del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078 (GU L 131, pag. 1), con il quale si è introdotto il sistema di premi per i produttori che rinunciano alla vendita di latte o di prodotti lattiero-caseari o destinavano alla produzione di carne vacche a orientamento lattiero; b) il regolamento (CEE) del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1081 (GU L 131, pag. 10), con il quale sono stati temporaneamente sospesi gli aiuti concessi in base alla direttiva 72/159/CEE per l'acquisto di vacche da latte; c) il regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1946 (GU L 197, pag. 32), con il quale si sono stabilite limitazioni agli aiuti per investimenti nel settore della produzione lattiero-casearia.

27 — Sentenze 28 aprile 1988, causa 120/86, Mulder I (Racc. pag. 2321), e causa 170/86, Von Deetzen I (Racc. pag. 2355).

28 — V. inoltre sentenze 11 dicembre 1990, causa C-189/89, Spagl (Racc. pag. I-4539), e causa C-217/89, Pastätter (Racc. pag. I-4585).

41. Ricordo le considerazioni sulle quali si fonda questa valutazione (punti 23-26 della sentenza Mulder I e 12-15 della sentenza Von Deetzen I):

a) I produttori SLOM non potevano legittimamente fare assegnamento sul fatto di poter riprendere la produzione di latte nelle stesse condizioni vigenti in precedenza e di non venire assoggettati a talune norme adottate nel frattempo nel settore della politica commerciale e strutturale.

b) Tuttavia, poiché detti produttori erano stati stimolati da un atto della Comunità a interrompere per un certo tempo l'attività commerciale, nell'interesse generale e contro versamento di un premio, potevano legittimamente fare assegnamento sul non dover sottostare, alla scadenza del loro impegno, a limitazioni per loro particolarmente gravose, proprio per il fatto di aver sfruttato l'occasione che aveva loro offerto la disciplina della Comunità.

c) In virtù del sistema di prelievo supplementare sul latte, i produttori potevano venir esclusi dall'assegnazione di un quantitativo di riferimento proprio a motivo di questo loro impegno.

d) Una siffatta esclusione completa e radicale, per tutta la durata dell'applicazione del sistema di cui sopra, che comportava l'impossibilità, per i produttori interessati, di riprendere l'attività nel settore lattiero-caseario, non era prevedibile né alla luce delle disposizioni, né alla luce del preambolo del regolamento n. 1078/77, nel momento in cui i produttori in questione avevano provvisoriamente assunto l'impegno di non consegnare latte.

42. Le differenze tra la situazione dei produttori SLOM e quella dei produttori di cui all'art. 3, punto 1, primo trattino, del regolamento n. 857/84 risultano dunque sostanziali: i produttori SLOM erano stati esclusi dall'assegnazione di un quantitativo di riferimento proprio per aver assunto l'impegno, in virtù della disciplina comunitaria in materia, di non fornire latte per un certo periodo. Questa esclusione assoluta da un sistema, al quale erano soggetti in linea di massima tutti gli altri produttori di latte²⁹, non poteva esser prevista al momento dell'assunzione dell'impegno temporaneo di cui sopra. Al contrario, il legislatore comunitario, non considerando obbligatoria l'assegnazione di un quantitativo specifico di riferimento ai produttori che abbiano sottoscritto un piano di sviluppo, non ha posto a loro carico alcuna specifica limitazione, dovuta all'attuazione

29 — V. anche gli ulteriori chiarimenti forniti a questo riguardo dalla sentenza 22 ottobre 1991, causa C-44/89, Von Deetzen II (Racc. pag. I-5119, punto 21), e la già ricordata (nota 15) sentenza Herbrink, punto 15.

del piano³⁰, ma ha reso possibile, nel caso in cui uno Stato membro non si avvalga della discrezionalità che gli compete, l'assoggettamento dei produttori di cui sopra alle stesse precise limitazioni poste per tutti i produttori di latte; nessun elemento però, come ho già detto, consentiva ai produttori di questa seconda categoria di prevedere ragionevolmente che il fatto di aver sottoscritto un piano di sviluppo garantisse loro un trattamento speciale rispetto agli altri produttori in caso di instaurazione di misure limitative della produzione lattiera.

se³². Dal complesso del provvedimento di rinvio, unitamente alle osservazioni presentate alla Corte dagli appellanti nella causa principale (pag. 31 della traduzione francese) si desume immediatamente che il giudice nazionale pone una questione di validità e di interpretazione della norma litigiosa in relazione al secondo dei due sovrammensionati aspetti del principio di parità: era tenuto il legislatore comunitario, se voleva osservare questo principio, a sancire un trattamento speciale, rispetto agli altri produttori di latte, per coloro che avevano sottoscritto un piano di sviluppo, rendendo obbligatorio assegnare a questi ultimi un quantitativo specifico di riferimento?

b) Il principio del divieto di discriminazione

43. In base alla giurisprudenza³¹, il principio sancito dall'art. 40, n. 3, secondo trattino, del Trattato, che enuncia il divieto di discriminazione tra i produttori o i consumatori della Comunità, costituisce uno speciale aspetto del principio della parità, che vieta (se non vi è alcuna ragione obiettiva, idonea a giustificare la discriminazione) non solo di trattare in modo diverso situazioni simili, ma anche di trattare in modo identico situazioni diver-

44. Affinché sorga un obbligo di questa fatta, costituisce *conditio sine qua non* l'accertamento che i produttori di cui sopra si contraddistinguano *in modo tale* dagli altri produttori di latte da obbligare il legislatore comunitario, allorché instaura il sistema del prelievo supplementare, a considerarli specificamente, istituendo le necessarie deroghe ai principi fondamentali del sistema.

45. Il solo fatto però che questi produttori si differenzino dagli altri produttori soggetti al sistema di prelievo supplementare per aver sottoscritto un piano di sviluppo a norma della direttiva 72/159/CEE (e, come si

30 — V. in argomento il punto 27 della già ripetutamente ricordata sentenza Cornée e a.: «(...) i titolari di un progetto di sviluppo, sia pure approvato anteriormente all'entrata in vigore del regime, non possono invocare alcun legittimo affidamento inerente alla realizzazione del loro progetto per opporsi a eventuali riduzioni di questi quantitativi di riferimento, sempreché le riduzioni siano consentite dalla disciplina comunitaria in materia e non vertano specificamente sui quantitativi di riferimento di questa categoria di operatori» (il corsivo è mio).

31 — V., tra l'altro, sentenze 15 luglio 1982, causa 245/81, Edeka/Germania (Racc. pag. 2745, punto 11); 25 novembre 1986, cause riunite 201/85 e 202/85, Klensch e a. (Racc. pag. 3477, punto 9); 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a. (Racc. pag. I-435, punto 13), e 14 luglio 1994, causa C-351/92, Graff (Racc. pag. I-3361, punto 15).

32 — V. ad esempio le sentenze 17 luglio 1963, causa 13/63, Italia/Commissione (Racc. pag. 333, punto III, lett. D, sub a); 13 dicembre 1984, causa 106/83, Sermide (Racc. pag. 4209, punto 28); 20 settembre 1988, causa 203/86, Spagna/Consiglio (Racc. pag. 4563, punto 25), e 13 dicembre 1994, causa C-306/93, SMW Winzersekt (Racc. pag. I-5555, punto 30).

espone nella prima questione pregiudiziale della Supreme Court: «abbiano investito a sostegno di detti piani ingenti importi ottenuti tramite finanziamenti») non può essere ritenuto sufficiente a far nascere il summenzionato obbligo del legislatore. Si deve altresì accertare se questi dati di fatto avessero rilevanza nella fattispecie, in considerazione della finalità delle singole discipline e dei mezzi scelti per porle in atto³³.

46. Viste sotto questa luce, le condizioni in cui si trovavano i produttori di cui sopra non richiedevano che fosse loro accordato un trattamento speciale, nel senso sopra riferito. Come ha già ripetutamente affermato la Corte³⁴, l'instaurazione del sistema del prelievo supplementare mirava a ristabilire l'equilibrio nel mercato del latte, caratterizzato da eccedenze strutturali, mediante limitazione della produzione; conformemente a questa finalità³⁵, il legislatore comunitario, per scoraggiare la produzione di latte, ha posto alla base del sistema l'obbligo di versare il prelievo supplementare allorché si profila un superamento di un quantitativo di latte (quantitativo di riferimento) rappresentativo del quantitativo fornito dal produttore o acquistato dall'acquirente nel relativo anno di riferimento. Visto ciò, elementi relativi alle

condizioni più specifiche dell'esercizio dell'attività produttiva nel settore lattiero caseario, come la sottoscrizione da parte di determinati produttori di un piano di sviluppo (la cui approvazione da parte dell'autorità amministrativa competente non garantiva a mio parere che, in occasione di successivi interventi del legislatore, si sarebbe tenuto conto del livello di produzione previsto a compimento del piano) o l'effettuazione di investimenti in merito non possono, sempreché non siano stati pregiudicati direttamente i quantitativi di latte forniti nell'anno di riferimento, costituire un criterio per includere questi produttori in una categoria speciale, alla quale il legislatore comunitario debba, per ripristinare il principio della parità, concedere deroghe al sistema del prelievo supplementare³⁶.

c) Il principio della proporzionalità

47. Sorge poi la questione se l'obbligo del legislatore comunitario di prevedere, rendendola addirittura obbligatoria, per gli Stati membri, l'assegnazione di quantitativi speci-

33 — Su questo punto vedi sentenze 27 ottobre 1971, causa 6/71, Rheinmühlen Düsseldorf (Racc. pag. 823, punto 14); 15 dicembre 1983, cause riunite 31/82, 138/82 e 204/82, Metallurgiki Halyps/Commissione (Racc. pag. 4193, punto 12), e 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4793, punto 69 e seguenti, in particolare punto 74). In materia vedi inoltre Lenaerts, K.: «L'égalité de traitement en droit communautaire: un principe unique aux apparences multiples», *Cahiers de droit européen*, 1991, pag. 3 e seguenti, in particolare punto II A 7.

34 — Significative le sentenze 17 maggio 1988, causa 84/87, Erpelding (Racc. pag. 2647, punto 26), e 27 maggio 1993, causa C-290/91, Peter (Racc. pag. I-2981, punto 13), come la summenzionata (nota 31) sentenza Graff, punto 26.

35 — Come si è dichiarato (v. il punto 26 della sentenza Erpelding, citata nella nota precedente), la finalità di cui sopra è conforme all'art. 39 del Trattato.

36 — V. in merito anche la già ricordata (nota 26) sentenza Bozzetti. In base al punto 34 di questa sentenza (pronunciata su domanda pregiudiziale concernente l'interpretazione e la validità del regolamento n. 1079/77, relativo all'istituzione di un prelievo di corresponsabilità nel settore del latte): «Il fatto che l'istituzione del prelievo di corresponsabilità, nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato, possa avere ripercussioni diverse per determinati produttori, a seconda dell'orientamento individuale della loro produzione o a seconda delle condizioni locali, non può considerarsi come discriminazione vietata dall'art. 40, n. 3, del Trattato, dal momento che la determinazione del prelievo si fonda su criteri obiettivi, adeguati alle necessità del funzionamento globale dell'organizzazione comune di mercato, per tutti i prodotti che questa disciplina».

fici di riferimento ai produttori che avevano sottoscritto un piano di investimento possa trovar fondamento nel principio della proporzionalità.

48. La formulazione delle osservazioni presentate alla Corte dagli appellanti nella causa principale (pag. 13 della traduzione francese) dà l'impressione che questi ultimi si domandino in quale misura l'attribuzione di discrezionalità agli Stati membri per l'assegnazione o meno di quantitativi specifici ai produttori di cui sopra fosse adeguata al perseguimento della finalità del sistema di prelievo supplementare. Dall'insieme delle loro osservazioni si desume però, e mi pare chiaramente, che gli appellanti nella causa principale dubitano soprattutto che l'attribuzione di discrezionalità agli Stati membri fosse necessaria, nella misura in cui è avvenuta, per il perseguimento della finalità del sistema, dato che, secondo loro, la mancata assegnazione di quantitativi specifici di riferimento implica semplicemente un trascurabile aumento del quantitativo di riferimento degli altri produttori, sproporzionato all'entità del danno subito dai produttori che avevano sottoscritto un piano di sviluppo della produzione lattiero-casearia.

49. Tuttavia, dalla costante giurisprudenza della Corte si arguisce che il controllo, alla luce del principio della proporzionalità, delle misure adottate dal legislatore comunitario, specie sul piano della politica agricola comune, è particolarmente limitato. In

effetti, se una misura che impone oneri economici ai singoli deve, conformemente a detto principio, essere adeguata e necessaria per conseguire una finalità consona all'ordinamento giuridico comunitario, deve costituire la soluzione meno gravosa rispetto a tutte le altre idonee al perseguimento dello scopo, e, infine, non deve imporre oneri sproporzionati rispetto alla finalità da perseguire, il controllo che sussistano detti presupposti a giustificazione dell'intervento del legislatore comunitario in settori che riguardano la politica agricola comune si deve sempre tener presente l'ampiezza del potere discrezionale di cui dispone il legislatore comunitario in questo settore. Così, la legittimità di una misura adottata in questo settore può essere inficiata *solo dalla manifesta inadeguatezza* di tale misura per il perseguimento della finalità auspicata³⁷.

50. Ho già ricordato (v. supra, paragrafo 46) come la Corte abbia ripetutamente dichiarato che il sistema del prelievo supplementare mira a ristabilire l'equilibrio tra domanda e offerta sul mercato del latte limitando la produzione. D'altronde è stato sancito³⁸ che questo sistema si inserisce nell'ambito di quelle finalità che consistono rispettivamente nel promuovere il razionale sviluppo della produzione lattiero-casearia e nel garantire un equo livello di vita ai lavoratori dell'agricoltura, contribuisce alla stabilizzazione del reddito agricolo e, sotto questo aspetto, è

37 — V., tra l'altro, la già ricordata (nota 32) sentenza SMW Winzersekt, punto 21; l'altrettanto citata (nota 33) sentenza Germania/Consiglio, punto 89 e seguenti, nonché le sentenze 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a. (Racc. pag. I-4023, punto 14), e 11 luglio 1989, causa 265/87, Schröder (Racc. pag. 2237, punti 21 e 22).

38 — V. la già ricordata (nota 34) sentenza Erpelding, punto 26, nonché la parimenti citata (nota 20) sentenza Kühn, punto 17.

conforme all'art. 39 del Trattato. Non credo che il fatto di non aver reso obbligatoria (o di aver previsto come puramente facoltativa) l'assegnazione da parte degli Stati membri di un quantitativo specifico di riferimento ai produttori che hanno sottoscritto un piano di sviluppo possa considerarsi un mezzo palesemente inadeguato per il perseguimento della finalità sopra indicata. Poiché, per far fronte alle eccedenze strutturali sul mercato del latte, si è optato per la soluzione, conforme — come si è visto — alle norme del Trattato in materia, consistente nel limitare la produzione lattiero-casearia, il non aver previsto (o l'aver previsto come meramente facoltativa) l'assegnazione di quantitativi specifici di riferimento che non rappresentano quantitativi effettivamente prodotti negli anni di riferimento antecedenti all'istituzione del prelievo corrisponde, in linea di massima, alla logica del sistema.

d) Il principio della tutela dei diritti fondamentali

51. La Supreme Court chiede infine alla Corte di valutare la disposizione dell'art. 3, punto 1, primo trattino, del regolamento n. 857/84 alla luce del principio della tutela dei diritti fondamentali.

52. Il provvedimento di rinvio non menziona espressamente i diritti fondamentali per la cui tutela occorre affrontare un pro-

blema di validità e di interpretazione della norma in questione. In considerazione però delle osservazioni presentate dagli appellanti nella causa principale, da un lato, e della necessità di fornire al giudice nazionale la soluzione più esauriente possibile, dall'altro, si dovrà ritenere che detti diritti fondamentali siano il diritto di proprietà e il diritto di libero esercizio dell'attività professionale.

53 A questo riguardo, ricordo che la Corte ha chiesto per iscritto agli appellanti e agli appellati nella causa principale, al Consiglio e alla Commissione di esporre, nella fase orale, il loro punto di vista sulla questione dell'eventuale influenza nella fattispecie della sentenza 24 marzo 1994, *Bostock*³⁹. In quella causa era sorta la questione se, in considerazione della disciplina del sistema del prelievo supplementare, che implica il trasferimento del quantitativo di riferimento al proprietario alla scadenza del contratto d'affitto, il diritto di proprietà imponga allo Stato membro l'obbligo di adottare una disciplina che contempli il risarcimento del fittavolo uscente da parte del proprietario o offra diretto sostegno al fittavolo legittimandolo ad agire in questo senso nei confronti del proprietario. La Corte ha risolto la questione in senso negativo, dichiarando (punto 19) che «(...) il diritto di proprietà così garantito nell'ordinamento giuridico comunitario non comporta il diritto allo sfruttamento commerciale di un vantaggio, quali i quantitativi di riferimento attribuiti nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, non proveniente né da beni propri né dall'attività

39 — Causa C-2/92 (Racc. pag. I-955).

lavorativa dell'interessato (sentenza 22 ottobre 1991, causa C-44/89, Von Deetzen II, Racc. pag. I-5119, punto 27)».

54. Credo che quanto è contenuto in detta sentenza circa la portata del diritto di proprietà non offra elementi utili per la fattispecie. La questione della tutela del diritto di proprietà che si pone ora non riguarda il problema se un quantitativo di riferimento, assegnato nell'ambito del sistema di prelievo supplementare, costituisca un elemento che rientra nel diritto di proprietà, sicché il venire privato dia diritto a risarcimento⁴⁰, ma la questione se il diritto del produttore di latte di usare e sfruttare liberamente i propri beni patrimoniali sia leso in modo illecito dalla limitazione costituita dall'assegnazione di un quantitativo di riferimento che non tenga conto dell'esistenza di un piano di sviluppo dell'azienda, che porterà, in futuro, a un livello di produzione superiore a quello raggiunto al momento dell'instaurazione del sistema.

55. Per risolvere tale questione, si deve assumere come punto di riferimento la costante

⁴⁰ — A questo proposito, gli elementi di fatto della fattispecie sono diversi da quelli in base ai quali sono state sottoposte alla Corte le questioni pregiudiziali risolte con sentenza 13 luglio 1989, causa 5/88, Wachauf (Racc. pag. 2609).

giurisprudenza della Corte⁴¹, secondo la quale il diritto di proprietà e il diritto al libero esercizio di un'attività professionale si annoverano tra i principi generali del diritto comunitario, senza però costituire valori assoluti, dovendo essere visti in relazione alla loro funzione sociale, e possono, specie nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati, venir sottoposti a limitazioni per quanto ne riguarda l'esercizio. Le limitazioni, di per sé, devono corrispondere a finalità di interesse generale perseguite dalla collettività e non devono costituire, viste alla luce di dette finalità, un'ingerenza eccessiva e illecita, che metta a repentaglio l'esistenza stessa di detti diritti, garantita dal diritto comunitario.

56. Non si può certo negare che il sistema del prelievo supplementare costituisca una grave limitazione non solo del diritto dei produttori di latte di sfruttare il loro patrimonio, ma anche di quello di esercitare liberamente la loro professione. Nemmeno si può negare che dette limitazioni, sotto il profilo economico, risultino particolarmente gravose per i produttori che, come gli appellanti nella causa principale, avevano sottoscritto un piano di sviluppo che non era ancora stato portato a termine al momento dell'istituzione del prelievo. È però possibile, in considerazione di ciò, pensare che la omessa previsione (o la previsione in via semplicemente facoltativa) dell'assegnazione di quantitativi di riferimento specifici a detti produttori costituisca una limitazione dei diritti fondamentali di cui sopra, che non

⁴¹ — Tra la giurisprudenza più recente v. la già ricordata (nota 32) sentenza SMW Winzersekt, punto 22, e la pur menzionata (nota 33) sentenza Germania/Consiglio, punto 78. V. inoltre la sentenza Kühn (citata alla nota 20), punto 16, la sentenza Von Deetzen II (citata alla nota 29), punto 28, la sentenza Wachauf (ricordata alla nota 40), punto 18, la sentenza Schröder (ricordata alla nota 37), punto 15, e, infine, la sentenza 13 dicembre 1979, causa 44/79, Hauer (Racc. pag. 3727, in particolare punti 23 e 32).

può venir consentita dall'ordinamento giuridico comunitario?

sostanza dei diritti fondamentali degli interessati ⁴⁴.

C — L'applicazione della norma in questione da parte degli Stati membri

57. È certo che il complesso di norme che compongono il sistema del prelievo supplementare, in quanto mirano a far fronte alle eccedenze strutturali sul mercato del latte, rientrano tra le finalità perseguite dalla Comunità, che tornano utili all'interesse generale ⁴², mentre, d'altra parte, come ho già detto (v. supra, paragrafo 50), la mancata assegnazione di quantitativi specifici di riferimento ai produttori che avevano sottoscritto un piano di sviluppo non può, vista l'ampia discrezionalità conferita al legislatore comunitario nel settore in esame, ritenersi incompatibile con la finalità del sistema. Inoltre, la mancata assegnazione di detti quantitativi può certo influire sul profitto economico delle aziende agricole considerate o può anche pregiudicare seriamente la loro posizione economico-finanziaria ⁴³, ma non può, a mio avviso, di per sé, essere ritenuta tale da condurre direttamente alla cessazione definitiva e completa dell'uso e dello sfruttamento della proprietà dei produttori di latte interessati (né nel quadro della produzione lattiera, né in quello di altre attività) o all'impossibilità per gli interessati di svolgere un'attività per loro vitale e, quindi, lascia integra la

58. Conformemente a quanto esposto in precedenza, i principi della certezza del diritto, del legittimo affidamento, del divieto di discriminazioni, della proporzionalità e della tutela dei diritti fondamentali non imponevano al legislatore comunitario l'obbligo di prevedere, né addirittura di rendere obbligatoria per gli Stati membri, l'assegnazione di un quantitativo specifico di riferimento ai produttori che avevano sottoscritto un piano di sviluppo a norma della direttiva 72/159/CEE.

59. Il legislatore comunitario aveva così la possibilità vuoi di non prevedere affatto l'assegnazione di quantitativi specifici di riferimento alla suddetta categoria di produttori vuoi di conferire in merito una facoltà agli Stati membri (come ha fatto, all'art. 3, punto 1, primo trattino, del regolamento n. 857/84), così da attribuire loro la possibilità di optare tra due soluzioni del pari ammissibili alla luce dei principi generali del diritto comuni-

42 — V., in particolare, sentenza Kühn (nota 20), punto 17.

43 — Nelle osservazioni degli appellanti nella causa principale si dichiara che questa situazione si verifica quantomeno per alcune imprese (v. pagg. 2 e 3 della versione francese).

44 — V. sentenza Kühn (nota 20), punto 17, vedere anche sentenze 9 dicembre 1982, causa 258/81, Metallurgiki Hakyyps/Commissione (Racc. pag. 4261, punto 13), e 19 settembre 1985, cause riunite 172/83 e 226/83, Hoogovens Groep (Racc. pag. 2831, punto 29), secondo le quali le limitazioni alla produzione, imposte a motivo della situazione economica, non possono considerarsi lesive del diritto di proprietà, per il fatto che possono incidere sul profitto o sull'esistenza di talune imprese.

tario: adottare cioè norme in virtù delle quali si assegnano quantitativi specifici di riferimento ai produttori in questione o non adottare alcuna norma del genere. Ciò premesso, la scelta della seconda soluzione non può, a mio avviso, considerarsi (alla luce, ad esempio, della particolare situazione esistente in uno Stato membro) inosservanza dei principi generali del diritto comunitario, dato che questi principi vincolano, certo, non solo gli organi comunitari, ma anche quelli degli Stati membri allorché esercitano competenze loro conferite dalla normativa comunitaria⁴⁵, ma questo vincolo, per le due categorie di organi, ha *esattamente lo stesso contenuto*; se i citati principi di diritto comunitario non impongono al legislatore comunitario l'obbligo di prevedere l'assegnazione da parte degli Stati membri di quantitativi specifici di riferimento, non è possibile che si fondi sugli stessi principi un corrispondente obbligo degli organi degli Stati membri⁴⁶.

60. Mi pare utile aggiungere che, se detti principi generali del diritto comunitario non

possono giustificare l'obbligo degli Stati membri di prevedere l'assegnazione di quantitativi specifici di riferimento ai produttori contemplati dall'art. 3, punto 1, primo trattino, del regolamento n. 857/84, nulla esclude che un obbligo analogo degli Stati membri trovi fondamento in *principi del diritto nazionale*, che garantiscano, eventualmente, sotto questo aspetto, maggior tutela di quella offerta dai principi attualmente vigenti nell'ordinamento giuridico comunitario.

61. Quest'eventualità non mette comunque a repentaglio l'applicazione uniforme della normativa comunitaria, in quanto l'art. 3, punto 1, primo trattino, del regolamento n. 857/84 ha per l'appunto conferito agli Stati membri la facoltà d'opzione tra diverse formule quanto all'attribuzione o meno di quantitativi specifici di riferimento. Si deve però sottolineare che l'applicazione di un principio del diritto nazionale, qualora dia origine a un obbligo in questo senso dello Stato membro interessato, è soggetta alle stesse precise limitazioni che valgono, in ogni caso, per il diritto nazionale allorché mette in atto le norme del diritto comunitario: quindi, detto principio va applicato esattamente alla stessa maniera con la quale si applica in settori che non hanno rapporti con il diritto comunitario, mentre, d'altro canto, la sua applicazione non deve sfociare in una sostanziale modifica delle norme che reggono il sistema del prelievo supplementare sul latte, sì da scalzare l'efficacia del sistema e da porre

45 — V. sentenze Wachauf (nota 40), punto 19, Cornée e altri (nota 16), specie punto 14, Spronk (nota 17), specie punti 13, 17 e 28, e Klensch (nota 31), specie punti 8 e 9.

46 — È certo completamente diversa la questione che sorge allorché gli Stati membri, avvalendosi della facoltà loro conferita dalle norme comunitarie, istituiscono un sistema di assegnazione di quantitativi specifici di riferimento ai produttori che avevano sottoscritto un piano di sviluppo: le norme che costituiscono questo sistema anche se la loro *adozione* non è imposta da principi generali del diritto comunitario, devono (come qualunque altra disposizione normativa o decisione individuale adottata dall'organo comunitario o da un organo nazionale che esercita una competenza conferitagli dal diritto comunitario) operare entro i limiti tracciati dai principi generali di cui sopra. Questa è d'altronde la logica alla quale si ispirano, nel loro complesso, le ripetutamente ricordate sentenze Cornée e a. (v. in particolare i punti 13-16, 21, 22 e 25 e seguenti) e Spronk (v. in particolare punti 13-17, 28 e 29).

a repentaglio il perseguimento della sua finalità⁴⁷. È certo sottinteso che non spetta alla Corte, ma al giudice nazionale, accertare se sussistono sul piano del diritto nazionale principi idonei a imporre allo Stato membro

interessato l'obbligo di conferire quantitativi specifici di riferimento ai produttori di latte ai quali fa riferimento il regolamento n. 857/84.

V — Conclusioni

62. Considerato quanto precede, propongo alla Corte di risolvere come segue le questioni pregiudiziali della Supreme Court:

- «1) L'art. 3, punto 1, primo trattino, del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, conferisce agli Stati membri facoltà di prevedere o meno l'assegnazione di quantitativi specifici di riferimento ai produttori ai quali si riferisce detta norma. I richiami al terzo 'considerando' del regolamento (CEE) del Consiglio n. 857/84 non sono sufficienti a corroborare un'interpretazione della disposizione summenzionata secondo la quale gli Stati membri sarebbero tenuti a prevedere l'assegnazione dei quantitativi specifici di riferimento summenzionati.
- 2) I principi generali del diritto comunitario e, più particolarmente, i principi della certezza del diritto, del legittimo affidamento, della proporzionalità e della tutela dei diritti fondamentali, come pure il principio di parità di cui è

47 — V. in merito sentenza 21 settembre 1983, causa 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor e a. (Racc. pag. 2633, punti 30 e seguenti, in particolare punto 33), e, sul piano della normativa comunitaria relativa al sistema del prelievo supplementare sul latte, la sentenza Peter (nota 34), punto 8 e seguenti; v. inoltre i paragrafi 20 e seguenti delle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs in quest'ultima causa nonché i paragrafi 38 e 39 delle conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven nella causa C-371/92, Ellinika Dimitriaka, risolta con sentenza 8 giugno 1994 (Racc. pag. I-2391).

specifica espressione l'art. 40, n. 3, secondo trattino, del Trattato CEE, non hanno imposto al legislatore comunitario l'obbligo di prevedere, rendendola addirittura obbligatoria per gli Stati membri, l'assegnazione di quantitativi specifici di riferimento ai produttori di cui all'art. 3, punto 1, primo trattino, del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857.

- 3) Dall'esame dell'art. 3, punto 1, primo trattino, del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, non sono emersi elementi atti ad inficiarne la regolarità».