

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
5 ottobre 1994 *

Nei procedimenti riuniti C-133/93, C-300/93 e C-362/93,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla Pretura circondariale di Perugia, nel procedimento C-133/93, e dalla Pretura circondariale di Caserta nei procedimenti C-300/93 e C-362/93, nella cause dinanzi ad esse pendenti tra

Antonio Crispoltoni

e

Fattoria Autonoma Tabacchi,

e tra

Giuseppe Natale

e

Donatab Srl,

* Lingua processuale: l'italiano.

e tra

Antonio Pontillo

e

Donatab Srl,

domande vertenti, nel procedimento C-133/93, sulla validità del regolamento (CEE) del Consiglio 25 aprile 1988 n. 1114, che modifica il regolamento (CEE) del Consiglio n. 727/70, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio (GU L 110, pag. 35), e dei regolamenti adottati in applicazione del suddetto e, nei procedimenti C-300/93 e C-362/93, sulla validità del regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1991, n. 1738, che fissa, per il raccolto 1991, i prezzi d'obiettivo, i prezzi d'intervento e i premi concessi agli acquirenti di tabacco in foglia, i prezzi d'intervento derivati del tabacco in colli, le qualità di riferimento, le zone di produzione nonché i quantitativi massimi garantiti, e che modifica il regolamento (CEE) n. 1331/90 (GU L 163, pag. 13), e dei regolamenti adottati in applicazione del suddetto,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J. C. Moitinho de Almeida (relatore), presidente di sezione, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse e M. Zuleeg, giudici,

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

nel procedimento C-133/93:

- per il signor Antonio Crispoltoni, dagli avv. ti Emilio Cappelli e Paolo De Caterini, del foro di Roma, e dall'avv. Fabio Nisi, del foro di Perugia;
- per il governo italiano, dal prof. Luigi Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dall'avvocato dello Stato Oscar Fiumara;
- per il governo ellenico, dal signor Vassileios Kontolaimos, consigliere giuridico aggiunto presso l'Avvocatura dello Stato, e dalla signora Fotini Dedoussi, procuratore dell'Avvocatura dello Stato, in qualità di agenti;
- per il Consiglio dell'Unione europea, dai signori Bernhard Schloh e TITO Galas, consiglieri giuridici, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Eugenio de March, consigliere giuridico, in qualità di agente, assistito dall'avv. Alexandre Carne-lutti, del foro di Parigi;

nel procedimento C-300/93:

- per il signor Giuseppe Natale, dagli avv. ti Emilio Cappelli e Paolo De Caterini;

- per il governo ellenico, dal signor Vassileios Kontolaimos e dalla signora Christina Sitara, procuratore dell'Avvocatura dello Stato, in qualità di agenti;
- per il Consiglio dell'Unione europea, dai signori Bernhard Schloh e Tito Gallas, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Eugenio de March, in qualità di agente;

nel procedimento C-362/93

- per il signor Antonio Pontillo, dagli avv.ti Emilio Cappelli e Paolo De Caterini;
- per il Consiglio dell'Unione europea, dai signori Bernhard Schloh e Tito Gallas, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Eugenio de March, in qualità di agente;

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali dei signori Antonio Crispoltoni, Giuseppe Natale e Antonio Pontillo, rappresentati dall'avv. Emilio Cappelli, del governo ellenico, rappresentato dal signor Vassileios Kontolaimos, in qualità di agente, del governo italiano, rappresentato dall'avvocato dello Stato Oscar Fiumara, del Consiglio, rappresentato dai signori Bernhard Schloh e Tito Gallas, in qualità di agenti, e della Commissione, rappresentata dal signor Eugenio de March, in qualità di agente, assistito dall'avv. Alexandre Carnelutti, all'udienza del 24 marzo 1994,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 maggio 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanza 18 marzo 1993, pervenuta alla Corte il 31 marzo successivo (procedimento C-133/93), la Pretura circondariale di Perugia ha sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale relativa alla validità del regolamento (CEE) del Consiglio 25 aprile 1988, n. 1114, che modifica il regolamento (CEE) n. 727/70, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio (GU L 110, pag. 35), e dei regolamenti adottati in applicazione del suddetto.
- 2 Con ordinanze 28 aprile 1993 e 14 maggio 1993, pervenute alla Corte rispettivamente il 28 maggio 1993 (procedimento C-300/93) e il 22 luglio 1993 (procedimento C-362/93), la Pretura circondariale di Caserta ha sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale relativa alla validità del regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1991, n. 1738, che fissa, per il raccolto 1991, i prezzi d'obiettivo, i prezzi d'intervento e i premi concessi agli acquirenti di tabacco in foglia, i prezzi d'intervento derivati del tabacco in colli, le qualità di riferimento, le zone di produzione nonché i quantitativi minimi garantiti e che modifica il regolamento (CEE) n. 1331/90 (GU L 163, pag. 13), e dei regolamenti adottati in applicazione del suddetto.
- 3 Le cause principali riguardano la restituzione — in seguito alla constatazione da parte della Commissione del superamento, per il raccolto 1991, dei quantitativi massimi garantiti (in prosieguo: i «QMG») del tabacco in foglia della varietà Bright (procedimento C-133/93) e della varietà Burley I (procedimenti C-300/93 e

C-362/93) — di una parte del premio anticipato agli attori nelle cause principali a norma dell'art. 3, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 727, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio (GU L 94, pag. 1).

- 4 Il regolamento n. 727/70 ha creato un sistema di sostegno basato su prezzi d'obiettivo e d'intervento fissati annualmente dal Consiglio per il tabacco in foglia della Comunità per il raccolto dell'anno civile successivo. I piantatori potevano sia vendere la propria produzione agli enti di intervento tenuti ad acquistarla al prezzo d'intervento, sia venderla sul mercato.
- 5 Per incentivare l'acquisto presso i piantatori ad un prezzo il più possibile vicino a quello d'obiettivo, l'art. 3, n. 1, del regolamento prevedeva, a determinate condizioni, il pagamento di un premio ai soggetti che acquistano tabacco in foglia direttamente presso piantatori della Comunità e svolgono le operazioni di prima trasformazione e confezione del prodotto acquistato. L'art. 3, n. 2, ha esteso il beneficio del premio ai piantatori che svolgono le operazioni di prima trasformazione e confezione sul proprio tabacco in foglie.
- 6 Il citato regolamento n. 1114/88, allo scopo di limitare qualsiasi aumento della produzione di tabacco della Comunità e disincentivare nel contempo la produzione delle varietà che presentano difficoltà di smaltimento, ha aggiunto all'art. 4 del regolamento n. 727/70 un n. 5 del seguente tenore:

«5. Il Consiglio stabilisce ogni anno, secondo la procedura prevista dall'articolo 43, paragrafo 2, del Trattato, per ciascuna delle varietà o gruppi di varietà di tabacco prodotto nella Comunità per cui sono fissati i prezzi e i premi, un quantitativo massimo garantito in funzione, in particolare, delle condizioni del mercato

e delle condizioni socio-economiche ed agronomiche delle regioni interessate. Il quantitativo massimo complessivo per la Comunità è stabilito, per ciascuno dei raccolti 1988, 1989 e 1990, a 385 000 tonnellate di tabacco in foglia.

Fatti salvi gli articoli 12 bis e 13, per ogni volta che una varietà o un gruppo di varietà superi il quantitativo massimo garantito dell'1%, i prezzi d'intervento, nonché i relativi premi, sono ridotti dell'1%. Una correzione corrispondente alla riduzione del premio è applicata al prezzo di obiettivo del raccolto in questione.

La riduzione di cui al secondo comma non può comunque superare il 5% per il raccolto 1988 e il 15% per i raccolti 1989 e 1990.

(...)»

- 7 Secondo il disposto del primo comma del citato n. 5, nel testo modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 14 maggio 1990, n. 1329, che modifica il regolamento (CEE) n. 727/70, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio (GU L 132, pag. 25),

«Il Consiglio stabilisce ogni anno, per il raccolto dell'anno successivo, secondo la procedura prevista dall'articolo 43, paragrafo 2, del Trattato, per ciascuna delle varietà o gruppi di varietà di tabacco prodotto nella Comunità per cui sono fissati i prezzi e i premi, un quantitativo massimo garantito in funzione, in particolare, delle condizioni del mercato e delle condizioni socio-economiche ed agronomiche delle regioni interessate. Il Consiglio stabilisce questi quantitativi massimi garantiti per il raccolto 1990 e contemporaneamente per il raccolto 1989. Il quantitativo massimo garantito complessivo per la Comunità è stabilito, per i raccolti dal 1988 al 1993, a 385 000 tonnellate di tabacco in foglia».

- 8 Il regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2075, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio (GU L 215, pag. 70), ha sostanzialmente modificato il regime comunitario che aveva regolato il mercato fino a quel momento ed ha sostituito, all'art. 9, al sistema dei QMG un sistema di quote di trasformazione che gli Stati membri hanno il compito di distribuire, a titolo transitorio per i raccolti 1993 e 1994, alle imprese di prima trasformazione o direttamente ai produttori, se sono in possesso delle necessarie informazioni.

Procedimento C-133/93

- 9 Il signor Crispoltoni, piantatore di tabacco di Lerchi (provincia di Perugia), aveva conferito un certo quantitativo di tabacco in foglia della varietà Bright del raccolto 1991 alla Fattoria Autonoma Tabacchi di Città di Castello (associazione di produttori di cui era socio e che si occupa delle operazioni di prima trasformazione e confezione del tabacco in foglia, in prosieguo: la «Fattoria»).
- 10 Successivamente, la Fattoria ha chiesto la restituzione di una somma corrispondente alla riduzione del 15% dei premi versati al signor Crispoltoni a norma dell'art. 3 del regolamento n. 727/70, dopo che la Commissione aveva constatato il superamento del QMG della varietà in questione per il raccolto 1991 con il regolamento (CEE) della Commissione 30 luglio 1992, n. 2178, che stabilisce, per il raccolto 1991, la produzione effettiva, nonché i prezzi ed i premi da pagare in applicazione del regime dei quantitativi massimi garantiti (GU L 217, pag. 75).
- 11 Dinanzi alla Pretura circondariale di Perugia, il signor Crispoltoni contesta la legittimità di detta pretesa, invocando l'invalidità del regolamento n. 1114/88.

12 Il giudice a quo osserva che indubbiamente il sistema dei QMG si ispira all'idea di ridurre gli oneri finanziari conseguenti ai provvedimenti di intervento limitando la produzione di tabacco; tuttavia questo sistema, come emerge dal caso di specie, ha la conseguenza di danneggiare situazioni giuridicamente meritevoli di tutela nel quadro del diritto comunitario, vale a dire quelle degli operatori economici in questione che non sono responsabili dell'eccedenza nella produzione di tabacco. L'unico modo per penalizzare solo i responsabili della sovrapproduzione sarebbe la fissazione di quote individuali.

13 Pertanto, il Consiglio avrebbe commesso un eccesso di potere in forma di sviamento, nel senso che il sistema dei QMG non sarebbe idoneo allo scopo che si intenderebbe perseguire.

14 Così stando le cose, la Pretura circondariale di Perugia ha deciso di sospendere il procedimento e di chiedere alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità del regolamento n. 1114/88 e di quelli adottati per la sua applicazione.

Sulla ricevibilità

15 Il Consiglio osserva che l'ordinanza di rinvio non precisa affatto l'anno del raccolto in questione nella controversia principale, né di quale varietà di tabacco si tratti e nemmeno se la lite verta sull'assegnazione del premio o meno.

16 Così stando le cose, il Consiglio ritiene che la questione vada disattesa poiché il giudice nazionale avrebbe omesso di fornire qualsiasi informazione sulla situazione

di fatto nella quale si colloca la questione pregiudiziale, contravvenendo al dovere di collaborazione con la Corte che sta alla base del procedimento istituito dall'art. 177 del Trattato.

- 17 Tale tesi non può essere accolta.
- 18 Al riguardo è sufficiente rilevare che l'ordinanza di rinvio lascia chiaramente apparire i dubbi del giudice nazionale sulla validità del regolamento n. 1114/88 e si colloca in un contesto giuridico e di fatto già ampiamente noto a motivo di un precedente rinvio pregiudiziale (sentenza 11 luglio 1991, causa C-368/89, Crispoltoni, Racc. pag. I-3695) disposto dallo stesso giudice e concernente lo stesso produttore.
- 19 Così stando le cose, non può ritenersi che il carattere succinto dell'ordinanza di rinvio abbia impedito agli interessati, ed in particolare al Consiglio, di presentare osservazioni utili ai fini della soluzione da dare alla questione pregiudiziale.
- 20 Dalle considerazioni che precedono discende che una dichiarazione di irricevibilità, del tutto ingiustificata nel caso di specie, sarebbe incompatibile con lo spirito di collaborazione che caratterizza il rinvio pregiudiziale.

Sul merito

- 21 Il signor Crispoltoni sostiene che il regolamento n. 1114/88 (in prosieguo: il «regolamento») è invalido perché viziato da sviamento di potere. Il governo ellenico

condivide questa opinione e ritiene inoltre che il regolamento violi i principi di uguaglianza e del legittimo affidamento. Il governo italiano, infine, ritiene il regolamento contrario al principio di proporzionalità.

22 Il Consiglio e la Commissione contestano la fondatezza di tali affermazioni.

A — Sull'asserito sviamento di potere

23 Il signor Crispoltoni sostiene, preliminarmente, che lo sviamento di potere può ricondursi a due ipotesi principali, cioè il perseguimento di una finalità diversa da quella che legittimamente avrebbe dovuto perseguire l'autore del provvedimento in causa, e, come nel caso di specie, la manifesta inadeguatezza di un provvedimento rispetto alla finalità perseguita.

24 Al riguardo, egli osserva che non è la finalità di limitare la produzione di tabacco che costituisce oggetto della sua doglianza, né il sistema di riduzione dei premi in caso di superamento dei QMG, ma la lacunosità del sistema, in quanto non contempla la fissazione di quote individuali di produzione. Infatti, il superamento dei QMG implica una penalità (riduzione dei prezzi e dei premi) che colpisce tutti i produttori, compresi quelli che non hanno aumentato la loro produzione e viene constatato in un momento nel quale già tutto è deciso quanto alla produzione.

25 Il signor Crispoltoni aggiunge che la recente riforma del regime del settore del tabacco mediante il citato regolamento n. 2075/92 ha per l'appunto previsto un sif-fatto regime di quote individuali.

- 26 Anche il governo ellenico ritiene che la disciplina litigiosa sia viziata da irregolarità che esso qualifica come sviamento di potere. Al riguardo, esso osserva che il perseguimento degli obiettivi definiti dal regolamento, cioè la limitazione dell'aumento della produzione di tabacco ed il suo orientamento verso varietà di facile smaltimento, non può operarsi, come nel caso di specie, a danno dell'obiettivo fondamentale della politica agricola comune, indicato nell'art. 39, n. 1, lett. b), del Trattato, ossia garantire un reddito equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura, e del principio di non discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato.
- 27 Secondo la giurisprudenza della Corte, un atto è viziato da sviamento di potere solo se, in base a indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta adottato allo scopo esclusivo, o quanto meno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per far fronte alle circostanze del caso di specie (v. in particolare sentenza 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a., Racc. pag. I-4023, punto 24).
- 28 Secondo il primo 'considerando' del regolamento, il sistema dei QMG mira a limitare qualsiasi aumento della produzione di tabacco nella Comunità e a disincentivare nel contempo la produzione delle varietà che presentano difficoltà di smaltimento. Il secondo 'considerando' aggiunge che il regolamento si prefigge di perseguire una politica di orientamento della produzione verso le qualità più richieste e di tener conto delle peculiarità socioeconomiche e regionali della produzione di tabacco.
- 29 Ora, non è stato sostenuto che il sistema dei QMG persegua fini diversi da quelli in vista dei quali è stato elaborato dal Consiglio e che sono enunciati nel preambolo del regolamento.

- 30 Per quanto attiene alla tesi del governo ellenico, secondo la quale il regolamento sarebbe incompatibile con gli obiettivi della politica agricola comune enunciati nell'art. 39 del Trattato, essa non è fondata.
- 31 Le istituzioni comunitarie hanno infatti un ampio potere discrezionale in materia di politica agricola comune, tenuto conto delle responsabilità loro conferite dal Trattato (v. ad esempio, sentenza 14 febbraio 1990, causa C-350/88, *Delacre e a./Commissione*, Racc. pag. I-395, punto 32).
- 32 Le istituzioni comunitarie, nel perseguimento degli obiettivi della politica agricola elencati nell'art. 39 del Trattato, devono svolgere l'opera permanente di conciliazione richiesta dai conflitti che possono sorgere tra gli obiettivi presi isolatamente e devono, se necessario, attribuire temporaneamente ad uno di essi la preminenza richiesta dai fatti o dalle circostanze economiche in relazione alle quali esse adottano delle decisioni (v. per esempio, sentenza 24 ottobre 1973, causa 5/73, *Balkan*, Racc. pag. 1091, punto 24). Tale conciliazione non deve consentire di isolare uno degli obiettivi al punto di rendere impossibile la realizzazione di altri (v. in particolare sentenza 17 dicembre 1981, cause riunite 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, *Ludwigshafener Walzmühle e a./Consiglio e Commissione*, Racc. pag. 3211, punto 41).
- 33 Orbene, come risulta dal primo 'considerando' del regolamento, l'istituzione del regime dei QMG mirava, in conformità con uno degli obiettivi della politica agricola comune enunciati nell'art. 39 del Trattato, a stabilizzare il mercato del tabacco greggio caratterizzato da una sovrapproduzione.
- 34 A ciò si aggiunga che il perseguimento esclusivo dell'obiettivo di garantire un equo tenore di vita ai produttori e trasformatori di tabacco greggio, grazie in particolare al miglioramento del loro reddito individuale, comporterebbe un serio rischio di

rendere impossibile, in un mercato caratterizzato da produzione eccedentaria, la realizzazione del suddetto obiettivo di stabilizzare il mercato in questione.

- 35 L'argomentazione del signor Crispoltoni parte invece dall'ipotesi che lo sviamento di potere possa consistere nella manifesta inadeguatezza di un provvedimento rispetto alla finalità perseguita. Questo punto verrà esaminato nel prosieguo.
- 36 Discende dalle considerazioni esposte sopra che l'asserito sviamento di potere non è dimostrato.

B — Sull'asserita violazione del principio di proporzionalità

- 37 Il signor Crispoltoni ed il governo italiano ritengono che il sistema dei QMG non fosse idoneo a raggiungere lo scopo perseguito, il che sarebbe peraltro comprovato dalla riforma compiuta con il citato regolamento n. 2075/92.
- 38 Al riguardo, essi adducono il fatto che il sistema istituito con il regolamento in effetti non ha assicurato il rispetto del QMG per nessun raccolto e che l'ottavo 'considerando' del regolamento n. 2075/92 dichiara espressamente che «per garantire il rispetto dei limiti di garanzia» è necessario istituire un regime di quote individuali.
- 39 Secondo il governo italiano, la disciplina comunitaria litigiosa ha consentito la riduzione indiscriminata e forfettaria del premio per tutti i destinatari, prescin-

dendo dalla condotta dei singoli, talvolta anche irreprensibile, e pertanto anche per i produttori che non hanno aumentato la produzione rispetto agli anni precedenti. Un sistema del genere aveva come conseguenza una deresponsabilizzazione dei produttori e dei trasformatori e sarebbe incompatibile con il principio di proporzionalità.

40 Prima di passare al merito di tali censure, è d'uopo richiamare taluni principi che emergono dalla giurisprudenza.

41 Il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati agli scopi perseguiti (v., per esempio, sentenza Fedesa e a., citata, punto 13).

42 Quanto al controllo giurisdizionale delle condizioni anzidette, il legislatore comunitario dispone in materia di politica agricola comune di un potere discrezionale corrispondente alle responsabilità politiche che gli artt. 39 e 40 del Trattato gli attribuiscono. Di conseguenza, solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento (stessa sentenza, punto 14).

- 43 La validità di un atto comunitario non può dipendere da considerazioni retrospettive riguardanti i suoi risultati (sentenza 7 febbraio 1973, causa 40/72, Schroeder, Racc. pag. 125, punto 14). Quando il legislatore comunitario deve valutare, nell'emanare una normativa, i suoi effetti futuri e questi non possono essere previsti con certezza, la sua valutazione può essere oggetto di censura solo qualora appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa (sentenza 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a., Racc. pag. I-435, punto 14).
- 44 Nel caso di specie, da un confronto tra i QMG fissati per ciascuna varietà di tabacco dei raccolti 1989, 1990 e 1991 e le quantità effettivamente prodotte di tali varietà, emerge che per la maggior parte delle varietà di cui trattasi i QMG non sono stati superati, e pertanto non può comunque sostenersi che il regime litigioso sia stato manifestamente inidoneo rispetto all'obiettivo perseguito.
- 45 Infine, come ha dimostrato l'avvocato generale nei paragrafi 49-52 delle sue conclusioni, non vi sono elementi per poter affermare che all'epoca dell'istituzione del regime litigioso il legislatore comunitario abbia effettuato una valutazione patentemente erronea degli effetti di tale regime.
- 46 Infatti, come ha osservato la Commissione, il Consiglio, quando ha adottato il regolamento, ha potuto ritenere, senza incorrere in un errore di valutazione manifesto, che il sistema dei QMG fosse per i produttori di tabacco meno gravoso di un sistema di quote individuali, poiché nel primo la produzione degli interessati non era limitata, nel senso che potevano sempre vendere i loro prodotti agli organismi di intervento, anche se con un prezzo o un premio ridotti, al massimo, del 15%, mentre nel secondo i produttori non ricevono alcun sussidio per la parte di produzione che eccede la loro quota individuale. Il solo fatto che il regime non è risultato abbastanza efficace non è sufficiente per dedurne l'invalidità del regolamento in questione.

47 Occorre quindi concludere, con la Commissione, che nel caso di specie il Consiglio ha agito non solo nel rispetto del principio di proporzionalità, non avendo scelto un provvedimento manifestamente inidoneo in relazione allo scopo perseguito, ma anche in conformità all'esigenza di operare gradualmente gli opportuni adattamenti, indicata dall'art. 39, n. 2, lett. b), del Trattato.

48 Pertanto, l'asserita violazione del principio di proporzionalità non è dimostrata.

C — Sull'asserita discriminazione

49 Il governo ellenico, per parte sua, ritiene che il regime litigioso violi il principio di uguaglianza di fronte alla legge, sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato, in quanto questo ha fatto sì che tutti i produttori e le imprese di trasformazione — indistintamente — siano stati colpiti dai provvedimenti di riduzione dei prezzi e dei premi, dunque anche coloro che non avevano aumentato il volume della loro produzione o delle loro transazioni. Solo un regime di quote individuali avrebbe potuto evitare queste conseguenze inique.

50 Secondo la giurisprudenza della Corte, il divieto di discriminazione enunciato dall'art. 40, n. 3, del Trattato è solo una specificazione del principio generale di uguaglianza, che fa parte dei principi fondamentali del diritto comunitario (v. per esempio la citata sentenza Wuidart e a., punto 13).

51 Si ha una discriminazione non solo quando situazioni analoghe vengono trattate in maniera diversa, ma anche quando situazioni diverse sono trattate in maniera

uguale, a meno che un tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (sentenza 13 dicembre 1984, causa 106/83, *Sermide*, Racc. pag. 4209, punto 28).

- 52 Orbene, la Corte ha già avuto modo di dichiarare che il principio di non discriminazione non ostava ad una normativa comunitaria che aveva istituito un sistema di limiti di garanzia per il mercato comunitario nel suo complesso che comportavano una riduzione dell'aiuto alla produzione degli operatori economici interessati di tutti gli Stati membri, anche se il superamento di tali limiti non era dovuto ad un aumento della produzione in tutti gli Stati. Essa ha ritenuto che, nell'ambito di un'organizzazione comune dei mercati che non conosce un sistema di quote nazionali, tutti i produttori comunitari devono, qualunque sia lo Stato membro nel quale sono stabiliti, sopportare, in modo solidale ed eguale, le conseguenze delle decisioni che le istituzioni comunitarie sono chiamate ad adottare, nell'ambito delle loro competenze, per far fronte al rischio che può manifestarsi sul mercato di uno squilibrio tra la produzione e le possibilità di smaltimento (sentenza 24 gennaio 1991, causa C-27/90, *SITPA*, Racc. pag. I-133, punto 20).
- 53 La stessa considerazione può essere applicata ad un regime comunitario quale quello del presente caso.
- 54 Nemmeno l'asserita violazione dell'art. 40, n. 3, del Trattato è quindi dimostrata.

D — Sull'asserita violazione del principio del legittimo affidamento

- 55 Secondo il governo ellenico, la normativa litigiosa violerebbe anche il principio del legittimo affidamento.

- 56 Innanzi tutto, una nuova disciplina non potrebbe avere lo scopo o l'effetto di mettere a repentaglio l'obiettivo fondamentale della politica agricola comune, che consiste nel garantire un reddito equo ai produttori.
- 57 Occorre ricordare che, anche se il principio del rispetto del legittimo affidamento è uno dei principi fondamentali della Comunità, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie. Ciò vale in particolare in un settore, come quello delle organizzazioni comuni di mercato, il cui scopo implica un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica (v. in particolare la citata sentenza Delacre e a./Commissione, punto 33).
- 58 Ne discende che gli operatori economici non possono far valere un diritto quesito alla conservazione di un vantaggio loro derivante dall'istituzione dell'organizzazione comune dei mercati e del quale hanno fruito in un determinato momento (stessa sentenza, punto 34).
- 59 Un'eventuale riduzione del loro reddito non può quindi violare il principio del legittimo affidamento.
- 60 Il governo ellenico ritiene inoltre che tale principio sia stato violato perché la mancata fissazione di quote individuali avrebbe impedito ai produttori di tabacco di pianificare la propria produzione.

- 61 Orbene, il sistema in questione, caratterizzato dalla fissazione, nota in anticipo ai produttori, dei QMG per una data varietà, da un sussidio garantito per la produzione complessiva e dalla fissazione di un limite massimo per la riduzione dei prezzi e dei premi, soddisfa le esigenze poste dal principio del legittimo affidamento.
- 62 Pertanto, l'asserita violazione del principio del legittimo affidamento non è dimostrata.
- 63 Per tutti questi motivi, occorre rispondere al giudice a quo che l'esame della questione proposta non ha rivelato alcun elemento tale da inficiare la validità del regolamento n. 1114/88 né, conseguentemente, dei regolamenti adottati per la sua applicazione.

Procedimenti C-300/93 e C-362/93

- 64 I signori Natale (C-300/93) e Pontillo (C-362/93) gestiscono ciascuno un'impresa agricola nella provincia di Caserta. Essi avevano venduto il loro raccolto 1991 di tabacco della varietà Burley I all'impresa trasformatrice di tabacco Donatab Srl, ubicata in Caserta (in prosieguo: la «Donatab»), che ha chiesto ed ottenuto dall'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo-Settore tabacco (ente di intervento per il settore in questione, in prosieguo: l'«AIMA») il versamento, previa costituzione di una cauzione, del premio previsto dall'art. 3 del regolamento n. 727/70,
- 65 In seguito alla constatazione, fatta nel citato regolamento n. 2178/92, del superamento del QMG del raccolto 1991, per il tabacco della varietà Burley I, la Donatab

ha dovuto restituire le somme corrispondenti alla diminuzione dell'aliquota del premio. A sua volta, essa ha chiesto ai signori Natale e Pontillo di restituirle una somma pari alla percentuale di diminuzione del premio.

- 66 Ritenendo illegittima la riduzione del premio, per invalidità dei regolamenti relativi alla fissazione dei prezzi, dei premi e dei QMG per la campagna 1991, i signori Natale e Pontillo hanno convenuto la Donatab dinanzi alla Pretura circondariale di Caserta per far dichiarare che la riduzione in causa non doveva ripercuotersi sui loro rapporti commerciali con la Donatab.
- 67 La Pretura circondariale di Caserta osserva che il regolamento n. 1738/91 — che ha fissato i QMG, i prezzi ed i premi per le varietà o gruppi di varietà di tabacco per il raccolto 1991 — è stato pubblicato il 26 giugno 1991, ovvero in una data posteriore, per quanto concerne la varietà Burley I, alla semina del tabacco negli appositi semenzai, avvenuta nel febbraio 1991, ed al periodo del trapianto delle piantine nel terreno, che doveva effettuarsi prima dell'aprile 1991. Alla data della pubblicazione del regolamento, i contratti con l'industria di prima trasformazione, che costituiscono il presupposto per la concessione del premio, erano già stati stipulati e registrati dall'AIMA.
- 68 Di conseguenza, la fissazione del QMG del raccolto 1991 per la varietà Burley I ha avuto effetto retroattivo in quanto verteva su una produzione che era ormai stata avviata in base a scelte irreversibili.
- 69 Il giudice a quo aggiunge che risulta peraltro dal tenore dell'art. 4, n. 5, primo comma, del regolamento n. 727/70, nel testo modificato dall'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 3 maggio 1989, n. 1251 (GU L 129, pag. 16), che il Consiglio deve stabilire ogni anno, per il raccolto dell'anno successivo, i QMG per ciascuna delle varietà o gruppi di varietà di tabacco della produzione comunitaria.

- 70 Per questi motivi, la Pretura circondariale di Caserta ha deciso di sospendere il procedimento e di adire la Corte in via pregiudiziale sulla validità del regolamento n. 1738/91.
- 71 Rispondendo all'argomento del giudice a quo, basta rilevare, come hanno sottolineato il Consiglio e la Commissione, che il QMG per il raccolto 1991 della varietà Burley I era stato già fissato dall'allegato V del regolamento (CEE) del Consiglio 14 maggio 1990, n. 1331, che fissa, per il raccolto 1990, i prezzi d'obiettivo, i prezzi d'intervento e i premi concessi agli acquirenti di tabacco in foglia, i prezzi d'intervento derivati del tabacco in colli, le qualità di riferimento, le zone di produzione nonché, per il raccolto 1991, i quantitativi massimi garantiti e che modifica il regolamento (CEE) n. 1252/89 (GU L 132, pag. 28).
- 72 Infatti, è vero che l'allegato V del regolamento n. 1738/91, a norma dell'art. 4 di questo, ha sostituito nel frattempo l'allegato V del regolamento n. 1331/90, ma esso non ha tuttavia modificato il QMG per il raccolto 1991 della varietà Burley I.
- 73 Quest'ultimo regolamento è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 23 maggio 1990, ossia ben prima che i piantatori di cui trattasi avessero dovuto prendere le loro decisioni sul raccolto 1991.
- 74 Conseguentemente, l'asserita violazione del principio del legittimo affidamento non è dimostrata.
- 75 Pertanto occorre risolvere la questione proposta dichiarando che il suo esame non ha rivelato alcun elemento tale da inficiare la validità del regolamento n. 1738/91 né, conseguentemente, dei regolamenti adottati per la sua applicazione.

Sulle spese

- ⁷⁶ Le spese sostenute dai governi ellenico ed italiano nonché dal Consiglio dell'Unione europea e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nelle cause principali il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla Pretura circondariale di Perugia (procedimento C-133/93) e dalla Pretura circondariale di Caserta (procedimenti C-300/93 e C-362/93) con ordinanze 28 aprile e 14 maggio 1993, dichiara:

- 1) L'esame della questione proposta nel procedimento C-133/93 non ha rivelato alcun elemento tale da inficiare la validità del regolamento (CEE) del Consiglio 25 aprile 1988, n. 1114, che modifica il regolamento (CEE) n. 727/70, sull'attuazione di una organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio, né, conseguentemente, dei regolamenti adottati in applicazione del suddetto.
- 2) L'esame della questione proposta nei procedimenti C-300/93 e C-362/93 non ha rivelato alcun elemento tale da inficiare la validità del regolamento (CEE)

del Consiglio 13 giugno 1991, n. 1738, che fissa, per il raccolto 1991, i prezzi d'obiettivo, i prezzi d'intervento e i premi concessi agli acquirenti di tabacco in foglia, i prezzi d'intervento derivati del tabacco in colli, le qualità di riferimento, le zone di produzione nonché i quantitativi massimi garantiti, e che modifica il regolamento (CEE) n. 1331/90, né, conseguentemente, dei regolamenti adottati in applicazione del suddetto.

Moitinho de Almeida

Joliet

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Zuleeg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 ottobre 1994.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida