CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS presentate il 2 ottobre 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nelle cause 120/86, Mulder, e 170/86 von Deetzen (Racc. 1988, rispettivamente pagg. 2321 e 2355), la Corte ha dichiarato che il regolamento (CEE) del Consiglio n. 857/84 era invalido, in quanto non contemplava l'assegnazione di un quantitativo di riferimento ai produttori che, in adempimento di un obbligo assunto in base al regolamento (CEE) n. 1078/77, non avevano effettuato cessioni di latte durante l'anno di riferimento considerato. Nel 1989 il Consiglio ha adottato nuovi provvedimenti miranti a mettere in atto dette sentenze inserendo il nuovo art. 3 bis nel regolamento n. 857/84. I due procedimenti sui quali ora dovete pronunciarvi, C-189/89, Spagl, e C-217/89, Pastätter, sono stati originati da domande di pronuncia pregiudiziale del Finanzgericht di Monaco di Baviera e vertono essenzialmente sul se detti provvedimenti siano adeguati oppure contavvengano ai principi fondamentali del diritto comunitario.

2. Nel procedimento C-189/89, il sig. Spagl, ricorrente nella causa principale, gestisce un'azienda agricola di circa 12 ha ubicata in Baviera. Il 1° aprile 1978, egli aderiva al regime comunitario di non commercializzazione e si impegnava a non vendere latte o prodotti lattiero-caseari per cinque anni. Durante questo periodo, egli apportava migliorie alla sua azienda contando di riprendere la produzione lattiera. Alla scadenza del suo impegno, il 31 marzo 1983, egli non era in grado di riprendere la produzione immediatamente poiché non disponeva del capitale necessario per comprare una nuova mandria lattiera. In sostituzione comprava vitelli da latte e li allevava, riprendendo la produzione con dodici mucche nel maggio-giugno 1984. Nel frattempo, era stato istituito il sistema del prelievo supplementare (o quote lattiere) a decorrere dal 1° aprile 1984. Lo Spagl chiedeva alle autorità tedesche un quantitativo di riferimento in base alle sue consegne di latte anteriori alla sua adesione al regime di non commercializzazione, vale a dire 31 656 kg. Tuttavia, dal momento che non aveva prodotto latte nel 1983, anno di riferimento prescelto dalla Repubblica federale di Germania, il suo quantitativo di riferimento veniva fissato a zero.

3. Con provvedimento 4 aprile 1986, il convenuto nella causa principale, lo Hauptzollamt Rosenheim, respingeva l'opposizione proposta avverso la fissazione del quantitativo di riferimento e lo Spagl impugnava in giudizio detto provvedimento. Nelle more processuali dinanzi al giudice a quo veniva emanato l'art. 3 bis del regolamento n. 857/84. Ciononostante appare che allo Spagl non spettasse alcun quantitativo di riferimento giacché nel suo caso non era soddisfatta la condizione di cui all'art. 3 bis, secondo cui l'impegno di non commercializzazione doveva essere scaduto dopo il 31 dicembre 1983.

* Lingua originale: l'inglese.

4. Il giudice nazionale ha messo in dubbio la compatibilità della data limite fissata dall'art. 3 bis con i principi generali del diritto, specie con i principi di tutela del legittimo affidamento, di non discriminazione e di tutela del diritto di proprietà, nonché con le finalità della politica agricola comune sancite dall'art. 39 del Trattato. Il giudice nazionale ha pure dubbi quanto alla validità della limitazione dell'assegnazione di un quantitativo di riferimento, ai sensi dell'art. 3 bis, al 60% della produzione precedente. Per questo motivo ha sottoposto alla Corte di giustizia, in via pregiudiziale, le due seguenti questioni:

« Se il regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, nella versione del regolamento (CEE) del Consiglio 20 marzo 1989, n. 764, sia valido

1) in relazione al fatto che il suo art. 3 bis, n. 1, primo trattino, non attribuisce alcun quantitativo specifico di riferimento nell'ambito della disciplina delle quote di produzione del latte a quei produttori che non abbiano prodotto latte nel periodo di riferimento, sebbene il periodo di non commercializzazione o di riconversione, in esecuzione dell'impegno assunto ai sensi del regolamento (CEE) n. 1078/77, scadesse per loro prima del 31 dicembre 1983 o rispettivamente prima del 30 settembre 1983;

2) nel caso di soluzione negativa della prima questione, in relazione al fatto che i quantitativi specifici di riferimento di cui all'art. 3 bis, n. 2, sono pari ad appena il 60% dei quantitativi di latte o di equivalente latte di cui si è tenuto conto nel calcolare il premio di non commercializzazione o di riconversione ».

5. Emerge dal fascicolo che al momento del rinvio pregiudiziale lo Spagl doveva circa 100 000 DM al convenuto come prelievo gravante su tutte le sue consegne per il periodo compreso tra il 1984 e il 1989.

6. Nel procedimento C-217/89, il ricorrente nella causa principale, sig. Pastätter, è titolare di una piccola azienda agricola di circa 13,5 ha situata in Baviera. All'inizio del 1981 egli aderiva al regime comunitario di riconversione delle mandrie lattiere verso la produzione di carni bovine e riscuoteva un premio calcolato in base alle sue precedenti consegne, vale a dire 83 110 kg. Il suo impegno quadriennale, che comprendeva l'obbligo di non commercializzare latte e prodotti lattiero-caseari, scadeva il 31 dicembre 1984, data dalla quale egli riprendeva la produzione di latte. Allorché chiese l'assegnazione di un quantitativo di riferimento, questo veniva in un primo tempo fissato a zero, poiché come lo Spagl, l'interessato non aveva prodotto latte nel 1983, che era l'anno di riferimento. Con decisione 21 febbraio 1985, l'Oberfinanzdirektion di Monaco di Baviera respingeva il ricorso amministrativo proposto avverso detta fissazione e il Pastätter instaurava quindi un procedimento giurisdizionale. Anche in questo caso, nelle more processuali veniva emanato l'art. 3 bis del regolamento n. 857/84; in forza di questa norma al Pastätter spettava un quantitativo di riferimento pari al 60% delle precedenti consegne.

7. Il giudice nazionale ha tuttavia dubitato della compatibilità di detto limite del 60% con i principi generali di tutela del legittimo affidamento, di non discriminazione e di tutela della proprietà privata. Nell'ordinanza di rinvio il giudice sottolinea che la norma del 60% è particolarmente sfavorevole ai

piccoli produttori, che non sarebbero nemmeno in grado, eventualmente, di continuare la produzione di latte in base ad una quota tanto limitata, e sottolinea che il terreno posseduto dal Pastätter può venire economicamente sfruttato solo come pascolo per il bestiame da latte. Per questo motivo il giudice nazionale ha sollevato, nella causa C-217/89, la seguente questione, che è identica in sostanza alla seconda questione della causa C-189/89:

« Se il regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, nella versione del regolamento (CEE) del Consiglio 20 marzo 1989, n. 764, sia valido nella parte in cui determina, a norma dell'art. 3 bis, n. 2, il quantitativo specifico di riferimento nel 60% della quantità di latte o di equivalente latte di cui si è tenuto conto nel calcolare il premio di non commercializzazione o di riconversione ».

8. Le questioni sollevate vertono sulla validità di due aspetti specifici del nuovo art. 3 bis del regolamento n. 857/84, vale a dire la limitazione dell'assegnazione dei quantitativi specifici di riferimento ai produttori il cui periodo di non commercializzazione o di riconversione scadeva dopo il 31 dicembre 1983 o eventualmente dopo il 30 settembre 1983 (in prosieguo: la « data limite ») e la base sulla quale veniva assegnato il quantitativo di riferimento, vale a dire il 60% delle precedenti consegne (in prosieguo: la « norma del 60% »). Per risolvere dette questioni è necessario innanzitutto esaminare la normativa comunitaria in materia.

9. Si deve però osservare in via preliminare che la legittimità della data limite e della norma del 60% è attualmente discussa in diverse altre cause pendenti dinanzi alla Corte. La validità della data limite è in discussione direttamente nella causa C-44/90, Reese, e indirettamente nella causa C-85/90, Dowling. La validità della norma del 60% è stata, tra le altre questioni, direttamente messa in discussione nella causa C-44/89, von Deetzen (n. 2), e, in modo indiretto, nel procedimento ex art. 215, secondo comma, del Trattato nella causa 104/89, Mulder (n. 2), nonché in varie altre azioni di risarcimento promosse nei confronti del Consiglio e/o della Commissione da parte di altri operatori che hanno aderito ai regimi di non commercializzazione e di riconversione.

Normativa comunitaria

10. Preoccupato dalle crescenti eccedenze di latte e di prodotti lattiero-caseari nella Comunità, il 17 maggio 1977 il Consiglio adottava il regolamento n. 1078 (GU L 131, pag. 1), che istituiva un regime di premi a favore dei produttori che si impegnavano, per un determinato periodo, a non vendere latte o prodotti lattiero-caseari (in prosieguo: il « premio di non commercializzazione ») o a cessare le consegne di latte e convertire le loro mandrie bovine ad orientamento lattiero verso la produzione di carni (in prosieguo: il « premio di riconversione »). L'impegno di non commercializzazione valeva per cinque anni e l'impegno di riconversione per quattro (artt. 2 e 3). L'importo del premio nell'uno e nell'altro caso era stabilito con riferimento alle consegne effettuate nei dodici mesi precedenti il mese nel corso del quale l'interessato aveva presentato domanda [art. 4 del regolamento n. 1078/77, modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 1041/78 (GU L 134, pag. 9)]. La data limite per aderire al

regime così definito era il 15 settembre 1980 per quel che riguarda il premio di non commercializzazione e la fine della stagione lattiero-casearia 1980-81 per quanto riguarda il premio di riconversione [regolamento (CEE) del Consiglio n. 1365/80, che modifica il regolamento n. 1078/77 (GU L 140, pag. 18)].

11. Contemporaneamente all'introduzione dei premi di non commercializzazione e di riconversione, il Consiglio adottava il regolamento (CEE) n. 1079/77, che istituiva un prelievo di corresponsabilità a carico di ogni produttore sui quantitativi di latte da lui consegnati o venduti (GU L 131, pag. 6).

12. Detti provvedimenti si sono rivelati inadeguati ad arginare l'aumento della produzione di latte sicché, il 1° aprile 1984, la Comunità ha istituito un regime di controllo della produzione fondato su un prelievo supplementare — a carico dei produttori di latte — sui quantitativi di latte prodotti oltre un quantitativo di riferimento annuale (generalmente noto come quota). A questo scopo il regolamento (CEE) del Consiglio n. 856/84 (GU L 90, pag. 10) ha integrato il regolamento (CEE) del Consiglio n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 148, pag. 13), con un nuovo articolo 5 quater. Ai sensi del n. 1 di questa norma, il prelievo è dovuto dai produttori di latte (formula A) oppure dagli acquirenti di latte o di altri prodotti lattiero-caseari (formula B); in quest'ultima ipotesi l'acquirente ripercuote detto prelievo sui produttori, proporzionalmente al contributo di quest'ultimi al superamento del quantitativo di riferimento dell'acquirente. L'art. 5 quater, n. 3, prevede che la somma dei quantitativi di riferimento assegnati ai produttori o agli acquirenti non può superare un quantitativo globale garantito pari alla somma dei quantitativi di latte forniti in ciascuno Stato membro durante l'anno civile 1981, aumentati dell'1%, e stabilisce i quantitativi garantiti per ciascuno Stato membro. Entro il quantitativo globale garantito per la Comunità l'art. 5 quater, n. 4, istituisce una riserva comunitaria onde integrare all'inizio di ciascun periodo di dodici mesi, i quantitativi garantiti degli Stati membri nei quali l'attuazione del regime del prelievo crei particolari difficoltà. Il regolamento (CEE) del Consiglio n. 1335/86 ha modificato l'art. 5 quater del regolamento n. 804/68 riducendo i quantitativi nazionali garantiti del 3% in due fasi, che si collocano tra il 1° aprile 1987 e il 31 marzo 1989 (GU L 119, pag. 19).

13. Il regolamento del Consiglio n. 857/84 (GU L 90, pag. 13) fissa le norme generali per l'applicazione del regime del prelievo e in particolare per la determinazione dei quantitativi individuali di riferimento (o quote), vale a dire il quantitativo esente dal prelievo supplementare. Ai sensi dell'art. 2, n. 1, di detto regolamento, la quota è pari al quantitativo di latte o di equivalente latte consegnato dal produttore (formula A) o acquistato da un acquirente (formula B) durante l'anno civile 1981, aumentato dell'1%. Tuttavia, secondo l'art. 2, n. 2, gli Stati membri possono disporre che nel loro territorio la quota è pari al quantitativo di latte o di equivalente latte consegnato e acquistato durante l'anno civile 1982 o l'anno civile 1983, con applicazione di una percentuale fissata in modo tale da non superare il quantitativo garantito definito in modo da creare, all'interno del quantitativo nazionale garantito, una riserva di quote da assegnare alle categorie di produttori contemplate dagli artt. 3 e 4 (artt. 2, n. 3, e 5).

14. Gli artt. 3 e 4 danno facoltà agli Stati membri di concedere quote speciali o addizionali a produttori che si trovino in situazioni particolari, come quelli che hanno aderito ad un piano di sviluppo della produzione lattiera [artt. 3, n. 1, e 4, n. 1, lett. b)], i giovani agricoltori (art. 3, n. 2) e i produttori che svolgono attività agricola in via principale [art. 4, n. 1, lett. c)]. L'art. 4 bis, inserito dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 590/85 (GU L 68, pag. 1), dà facoltà agli Stati membri di assegnare le quote inutilizzate a produttori o acquirenti della stessa regione e, eventualmente, di altre regioni.

15. Gli artt. 3 ter e 3 quater, recentemente adottati ed inseriti nel regolamento n. 857/84, aumentano le possibilità per gli Stati membri di assegnare una quota a produttori che si trovano in situazioni particolari. L'art. 3 ter è stato introdotto dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 3880/89 (GU L 378, pag. 3) e dà facolta agli Stati membri di assegnare quantitativi di riferimento supplementari o specifici a talune categorie di produttori, particolarmente a coloro che hanno aderito ad un piano di sviluppo, ai nuovi produttori e a quelli le cui quote eccedono 60 000 kg. Ai sensi dell'art. 3 quater, introdotto dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 1183/90 (GU L 119, pag. 27), gli Stati membri sono tenuti a concedere quote supplementari a produttori la cui quota è inferiore a 60 000 kg (o 100 000 kg nelle regioni di montagna) e, qualora rimanessero ancora disponibili quote, ai produttori le cui capacità di produzione parzialmente inutilizzate li pongono in una situazione difficile. Onde sbloccare quote destinate ad essere assegnate ai sensi dell'art. 3 quater, il regolamento n. 1183/90 istituisce un nuovo regime comunitario che contempla compensazioni per il produttore che si impegni ad abbandonare definitivamente la produzione lattiera.

16. Il regolamento (CEE) del Consiglio n. 775/87 (GU L 78, pag. 5) contemplava la sospensione temporanea del 5,5% delle quote individuali in due fasi comprese tra il 1° aprile 1987 e il 31 marzo 1989 e concedeva una compensazione ai produttori proporzionalmente ai quantitativi ritirati.

17. L'importo del prelievo, inizialmente fissato al 75% del prezzo indicativo del latte in caso di applicazione della formula A e al 100% per la formula B, è attualmente pari al 115% del prezzo indicativo per l'una e per l'altra formula [v. regolamento (CEE) del Consiglio n. 774/87 (GU L 78, pag. 3) e regolamento n. 3880/89, già citato)].

18. Il regolamento (CEE) della Commissione n. 1546/88 fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare (GU L 139, pag. 12) e sostituisce un precedente regolamento [regolamento (CEE) n. 1371/84, GU L 132, pag. 11]. Di particolare importanza nella fattispecie è l'art. 9, n. 2 (in precedenza: art. 6, n. 2), che dà facoltà agli Stati membri di assegnare quote alle persone che hanno iniziato la loro attività dopo l'inizio del periodo di riferimento, secondo modalità analoghe a quelle contemplate dall'art. 5, n. 4, lett. b), dello stesso regolamento, vale a dire in base alle loro vendite o consegne durante i dodici mesi di attività precedenti il 1° aprile 1984, con eventuale applicazione di una percentuale. Nel caso dei produttori che non hanno raggiunto i dodici mesi di attività, gli Stati membri determinano una quota in base alle vendite effettive o alle consegne.

19. Inizialmente la disciplina comunitaria non conteneva alcuna disposizione specifica quanto all'assegnazione di quote agli agricoltori i quali, avendo a suo tempo assunto un impegno nell'ambito del regime di non commercializzazione e di riconversione, non avevano prodotto latte durante l'anno di riferimento. Come ho già ricordato, la Corte, nelle cause 120/86, Mulder, e 170/86, von Deetzen, ha dichiarato che il regolamento n. 857/84 non era valido in quanto non conteneva una disposizione di questo tipo.

20. In seguito a detta sentenza e dopo trattative protrattesi per circa un anno, è stato adottato il regolamento (CEE) del Consiglio n. 764/89 (GU L 84, pag. 2). Questo regolamento aggiunge al regolamento n. 857/84 un nuovo articolo 3 bis, che contempla l'assegnazione provvisoria di quantitativi specifici di riferimento a produttori il cui periodo di non commercializzazione o di riconversione scadeva dopo il 31 dicembre 1983 (oppure il 30 settembre 1983 negli Stati membri nei quali la raccolta di latte nei mesi aprile-settembre è almeno doppia di quella del periodo ottobre-marzo dell'anno successivo) e che non hanno già ottenuto una quota alle condizioni stabilite, per i nuovi aderenti, a norma dell'art. 5, n. 4, lett. b), e/o dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1546/88. L'art. 3 bis, n. 1, lett. a) e d), stabilisce diverse condizioni ulteriori, principalmente destinate a garantire che i produttori che chiedono un quantitativo di riferimento specifico abbiano veramente l'intenzione di riprendere la produzione di latte e siano in grado di farlo. A norma dell'art. 3 bis, n. 2, la quota specifica è pari al 60% del quantitativo di latte consegnato o al quantitativo di equivalente latte venduto durante il periodo di dodici mesi di calendario precedente il mese della presentazione della domanda di premio di non commercializzazione. La quota provvisoria diviene definitiva se nel biennio successivo al 29 marzo 1989 i produttori possono dimostrare, in modo soddisfacente per l'autorità competente, di aver effettivamente ripreso le vendite dirette e/o le consegne e che dette vendite o consegne hanno raggiunto, durante i dodici mesi precedenti, un livello pari o superiore all'80% della quota provvisoria.

21. Onde rendere possibile l'assegnazione di quote ai sensi dell'art. 3 bis, è stata aumentata la riserva comunitaria di quote. A questo scopo sono stati ridotti i quantitativi nazionali totali garantiti di un punto supplementare [regolamento (CEE) del Consiglio n. 3879/89, GU L 378, pag. 1], pur se l'incidenza sulle quote individuali è stata compensata mediante una riduzione al 4,5% dell'aliquota della sospensione temporanea prevista dal regolamento n. 775/87 [regolamento (CEE) del Consiglio n. 3882/89, GU L 378, pag. 6]. Il regolamento (CEE) del Consiglio n. 3881/89 (GU L 378, pag. 5), che ha stabilito la riserva comunitaria per il 1989-90, e il regolamento (CEE) del Consiglio n. 1184/90 (GU L 119, pag. 30), che ha stabilito la riserva comunitaria per il 1990-91, hanno entrambi riservato 600 000 tonnellate onde alleviare le difficoltà incontrate dagli Stati membri nell'assegnazione dei quantitativi di riferimento specifici in virtù dell'art. 3 bis.

Validità della data limite

22. Prima di esaminare gli argomenti dei partecipanti ai presenti procedimenti, è necessario definire la portata esatta della prima questione sollevata nella causa C-189/89, Spagl. Vista la situazione di fatto dello Spagl, è probabile che il giudice nazionale, che mette in dubbio la validità della

data limite, si riferisca alla situazione di un produttore il cui impegno è venuto a scadenza prima di detta data e che non può ottenere una quota diversa da quella contemplata dall'art. 3 bis. Tuttavia, la questione è redatta in termini sufficientemente ampi per comprendere anche la situazione di un produttore il cui impegno è venuto a scadenza prima della data limite, ma che ha già ottenuto una quota in forza dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1546/88. Il governo irlandese, che ha presentato osservazioni nella causa C-189/89, dichiara di essere particolarmente perplesso dinanzi alla situazione di un produttore che, nel secondo caso, potrebbe fruire di una quota più sostanziosa in virtù dell'art. 3 bis, ma non lo può a causa della lettera di quest'ultima disposizione.

23. A mio parere la questione va intesa in senso più ristretto, nel senso cioè che si riferisce unicamente ai produttori che non hanno ottenuto una quota. I produttori ai quali è stata assegnata una quota in forza dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1546/88 sono doppiamente esclusi dalla fruizione dell'art. 3 bis per effetto della data limite e per il fatto che, in particolare, il secondo trattino dell'art. 3 bis, n. 1, esclude i produttori che « non abbiano ricevuto un quantitativo di riferimento alle condizioni fissate (...) a norma dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CEE) 1546/88 (...) ». Questa disposizione specifica non entra in linea di conto nella fattispecie. Essa dovrà tuttavia venire esaminata nella causa Reese (C-44/90), attualmente pendente, che verte proprio sulla situazione di un produttore che ha ottenuto una quota in virtù dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1546/88, ma che desidera una quota più elevata in base all'art. 3 bis del regolamento n. 857/84.

24. Gli argomenti relativi alla validità della data limite riguardano anzitutto l'osservanza dei principi di tutela del legittimo affidamento e di non discriminazione. Lo Spagl sostiene che alla scadenza del suo impegno di non commercializzazione poteva legittimamente attendersi di poter riprendere la produzione di latte, aspettativa ammessa dalla Corte nelle cause 120/86, Mulder, e 170/86, von Deetzen, e che le disposizioni comunitarie avrebbero dovuto contemplare un periodo transitorio idoneo per i produttori che, come lui, non erano in grado di riprendere la produzione immediatamente. Lo Spagl sostiene inoltre che gli ex aderenti al regime di non commercializzazione e di riconversione devono tutti essere considerati produttori che si trovano nella stessa situazione e che la data limite crea tra di loro disparità arbitrarie di trattamento che non possono giustificarsi obiettivamente.

25. Il Consiglio e la Commissione difendono la data limite soprattutto per tre ragioni. In primo luogo, sotto il profilo della tutela del legittimo affidamento, sostengono che l'art. 3 bis del regolamento n. 857/84 ha il solo scopo di garantire l'assegnazione di quantitativi di riferimento a produttori che, avendo aderito al regime di non commercializzazione e di riconversione, non erano in grado di ottenere una quota in maniera diversa: a loro parere i produttori che si trovano nella situazione dello Spagl erano in grado di ottenere una quota in virtù delle norme comunitarie preesistenti. Sottolineano che lo Spagl disponeva di più di un anno tra la scadenza del suo impegno di non commercializzazione e l'istituzione del regime del prelievo supplementare; durante questo periodo di tempo, avrebbe potuto riprendere la produzione e acquisire il diritto ad una quota in virtù dell'art. 2 del regolamento n. 857/84 o dell'art. 9, n. 2, del regola-

mento n. 1546/88. In subordine, anche se non era in grado di riprendere la produzione anteriormente al 1° aprile 1984, avrebbe avuto la possibilità di conseguire una quota ai sensi degli artt. 3 o 4 del regolamento n. 857/84, che consentono agli Stati membri di assegnare quantitativi di riferimento specifici addizionali ai produttori trovantisi in situazioni particolari, oppure dell'art. 4 bis, che consente la ridistribuzione dei quantitativi di riferimento non utilizzati. Di conseguenza, la norma comunitaria aveva, a loro avviso, già tenuto conto dei produttori nella sua situazione e non si può sostenere che vi sia stata un'esclusione totale e permanente dal mercato.

26. In secondo luogo, il Consiglio rileva che la data limite è in ogni caso giustificata da considerazioni superiori di certezza del diritto e di efficacia del regime del prelievo. Infine, per quel che riguarda il principio di non discriminazione, il Consiglio sostiene che la situazione dei produttori i cui impegni di non commercializzazione scadevano prima del 31 dicembre 1983 differisce obiettivamente dalla situazione dei produttori i cui impegni scadevano dopo questa data, in quanto nel secondo caso non vi era possibilità di produzione durante il 1983, anno di riferimento prescelto dalla maggior parte degli Stati membri.

27. Il preambolo del regolamento n. 764/89 non motiva la disposizione secondo cui, per poter fruire di un quantitativo di riferimento specifico, un produttore deve aver sottoscritto un impegno che scade dopo il 31 dicembre 1983 (o eventualmente dopo il 30 settembre 1983). A mio avviso, gli argomenti del Consiglio e della Commissione non riescono a giustificare questa condizione.

28. Quanto all'argomento secondo il quale i produttori che si trovano nella situazione dello Spagl avrebbero potuto ottenere una quota in virtù delle disposizioni comunitarie generali, si deve osservare che l'art. 2 del regolamento n. 857/84 si applica solo nel caso dei produttori attivi durante l'intero anno di riferimento pertinente. L'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1546/88, che riguarda i nuovi produttori, è una disposizione facoltativa che, pur se è stata applicata in Germania, non è stata messa in atto in tutti gli Stati membri. Tuttavia, anche in caso di applicazione, l'art. 9, n. 2, dipendeva a questo proposito dalla disponibilità di riserve di quote nella riserva nazionale corrispondente e in ogni caso poteva essere di utilità per i soli produttori che avevano prodotto durante almeno un mese anteriormente al 1° aprile 1984; orbene, lo Spagl non si trovava in questa situazione. Quanto agli artt. 3 e 4 del regolamento n. 857/84, come la Corte ha sottolineato nella causa 120/86, Mulder, in forza di queste disposizioni si possono conferire quote solo se un produttore si trovi in una o più situazioni specificamente contemplate e se gli Stati membri dispongano di riserve di quote disponibili da assegnare ai produttori che si trovano in situazioni particolari. Nella stessa causa la Corte ha pure rilevato che, anche se l'art. 4 bis del regolamento n. 857/84 lascia agli Stati membri un ampio potere discrezionale nel distribuire i quantitativi di riferimento non utilizzati, questa facoltà è limitata dalla norma relativa alla priorità di assegnazione di cui al secondo comma dell'art. 4 bis, n. 1, e dipende inoltre dalla misura nella quale i quantitativi di riferimento non utilizzati sono disponibili (causa 120/86, Mulder, punti 15-20 della motivazione). Comunque sia, l'art. 4 bis consente una nuova assegnazione dei quantitativi non utilizzati solo su base annua ed ex post facto: esso non costituisce quindi un fondamento giuridico per l'assegnazione perma-

nente di quantitativi di riferimento fissi a singoli produttori.

29. Ne consegue che le disposizioni generali della normativa comunitaria non garantiscono in ogni caso ad un produttore il cui impegno di non commercializzazione o di riconversione scadeva prima del 31 dicembre 1983 (o eventualmente prima del 30 settembre 1983) l'ottenimento di una quota in forza del regime del prelievo supplementare. Se tale produttore è escluso anche dall'assegnazione di un quantitativo di riferimento specifico in forza dell'art. 3 bis del regolamento n. 857/84, egli sarà nell'effettiva impossibilità di riprendere la produzione di latte per la durata del regime del prelievo, in pratica forse a lungo.

30. Come la Corte ha sottolineato nella causa 120/86, Mulder:

« (...) una simile esclusione permanente e totale per tutto il periodo di vigenza della normativa sul prelievo supplementare e avente l'effetto di impedire ai produttori interessati la ripresa dello smercio di latte al termine del quinquennio non era da questi ultimi prevedibile all'atto dell'assunzione dell'impegno temporaneo di non effettuare cessioni di latte (...). Una simile conseguenza lede dunque il legittimo affidamento che tali produttori potevano aver riposto nel carattere limitato degli effetti del regime di cui essi si assoggettavano » (punto 26 della motivazione).

31. Una data limite che ha l'effetto di privare definitivamente taluni produttori della possibilità di riprendere una produzione va quindi ritenuta incompatibile con il principio di tutela del legittimo affidamento. Il fatto che un produttore possa, per ragioni personali, aver ritardato la ripresa della sua produzione ad un momento successivo alla scadenza della data limite, mentre avrebbe potuto in teoria riprendere la produzione in data anteriore, non è pertinente. Il punto essenziale è che la data limite contemplata dall'art. 3 bis del regolamento n. 857/84 è stata imposta retroattivamente, il che fa sì che i produttori il cui impegno era scaduto prima di questa data non erano stati avvertiti della necessità di riprendere la produzione al più presto e nella sua integralità e non potevano prevedere che, se non l'avessero fatto, si sarebbero trovati definitivamente esclusi dal mercato. Il riconoscimento del legittimo affidamento di detti produttori non può essere in funzione del carattere puramente fortuito della programmazione.

32. Vorrei aggiungere che l'infrazione del principio di tutela del legittimo affidamento non può, a mio parere, giustificarsi facendo riferimento a considerazioni superiori di certezza del diritto o di efficacia del regime del prelievo supplementare. La certezza del diritto potrebbe indubbiamente giustificare l'imposizione di un limite temporale per le domande di concessione di una quota specifica (l'art. 3 bis impone effettivamente questo limite), ma non può giustificare l'applicazione retroattiva di una data limite come condizione per l'assegnazione di tale quota. Quanto all'efficacia del regime, il Consiglio e la Commissione temono che l'art. 3 bis stimoli la ripresa della produzione da parte di produttori che, con un regime diverso, non avrebbero preso in considerazione questa possibilità, ma che auspicano di fruire in futuro dell'ingente valore patrimoniale che una quota lattiera costituisce attualmente. A mio parere il richiamo all'efficacia del regime del prelievo potrebbe giustificare provvedimenti intesi a dissuadere dalla ripresa

della produzione di latte in generale (ritornerò su questo punto nel corso dell'esame della norma del 60%), ma non può giustificare la prescrizione di una data limite che esclude in modo puramente arbitrario taluni produttori dal ritorno sul mercato. Comunque l'art. 3 bis prevede già diverse restrizioni destinate a scoraggiare un ritorno opportunistico alla produzione, in particolare nel n. 4, secondo cui, in caso di vendita o di affitto dell'azienda prima del 31 marzo 1992, il quantitativo di riferimento specifico ritorna alla riserva comunitaria.

33. Quanto al problema della discriminazione, è evidente che la data limite provoca disparità di trattamento tra gli ex aderenti al regime di non commercializzazione e di riconversione. I produttori i cui impegni scadevano dopo il 31 dicembre 1983 (o eventualmente il 30 settembre 1983) hanno diritto a fruire, in forza dell'art. 3 bis, di un quantitativo di riferimento provvisorio pari al 60% delle consegne anteriori e dispongono di un periodo transitorio di due anni per riattivare la produzione e rendere definitiva la quota provvisoria. All'altro estremo, i produttori i cui impegni scadevano prima del 31 dicembre 1983 e che non avevano prodotto prima del 1° aprile 1984 — perché i loro impegni venivano a scadenza in data molto prossima alla data limite o perché, come nel caso dello Spagl, non erano in grado, per motivi pratici o di ordine finanziario, di riprendere la produzione rapidamente — vengono completamente esclusi dal regime delle quote e saranno inoltre tenuti a versare il prelievo supplementare su ciascun litro di latte da essi fornito.

34. La data limite provoca un'altra disparità di trattamento in quanto i produttori i cui impegni venivano a scadenza prima di questa data possono fruire del provvedimento di « amnistia » di cui al n. 5 dell'art. 3 bis, a tenore del quale:

« il produttore in possesso dei requisiti di cui al paragrafo 1 (...) non è tenuto al pagamento del prelievo supplementare per i quantitativi prodotti anteriormente al sesto periodo di applicazione del regime (cioè prima del 1° aprile 1989) e che non superano il quantitativo specifico provvisorio ».

Sono esclusi dalla sfera di applicazione di questa disposizione i produttori che non avevano diritto a fruire di una quota specifica in quanto i loro impegni venivano a scadenza prima della data limite.

35. Non si può sostenere che la possibilità (o l'impossibilità) di produzione durante il periodo di riferimento corrisponda ad una differenza obiettiva nella situazione dei produttori poiché, come si è già detto, questa possibilità era puramente illusoria per svariati produttori toccati dai provvedimenti, in particolare per quelli i cui impegni venivano a scadenza in data molto prossima alla data limite. Non essendovi un motivo obiettivo di differenziazione tra le situazioni degli ex aderenti ai regimi di non commercializzazione e di riconversione, la data limite contemplata dall'art. 3 bis va ritenuta incompatibile con il principio di non discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato.

36. Poiché, a mio avviso, la data limite non è valida in quanto lede i principi di tutela del legittimo affidamento e di non discriminazione, non è necessario accertare l'eventuale sussistenza di un'infrazione del principio di tutela della proprietà privata o di un'incompatibilità con gli obiettivi della politica agricola comune.

37. Osservo per concludere che, se la data limite viene dichiarata invalida, il legislatore comunitario dovrà modificare il regolamento n. 764/89 in modo da offrire a quei produttori che ne erano esclusi in precedenza in forza di detta disposizione una nuova possibilità di presentare domanda per ottenere un quantitativo di riferimento specifico, anche se gli effetti pratici di questa modifica rischiano molto probabilmente di essere insignificanti.

Norma del 60%

38. Lo Spagl e il Pastätter sostengono che la norma del 60% è incompatibile con i principi di tutela del legittimo affidamento e di non discriminazione. Per quel che riguarda il legittimo affidamento sostengono che la Corte ha dichiarato nelle cause 120/86, Mulder, e 170/86, von Deetzen, che un produttore che avesse aderito al regime di non commercializzazione e di riconversione poteva legittimamente attendersi di non essere soggetto, alla scadenza del proprio impegno, a restrizioni che lo colpissero in maniera specifica proprio in quanto si era avvalso delle possibilità offerte dalle disposizioni comunitarie. Quanto al principio di non discriminazione, essi sottolineano che le spettanze base conferite ai produttori che avevano prodotto durante l'anno di riferimento sono, per quel che riguarda le quote, molto più elevate del 60% offerto in forza dell'art. 3 bis del regolamento n. 857/84 e sostengono che nessuna ragione obiettiva giustifica questa differenziazione.

39. Il Consiglio sottolinea che anche i produttori che avevano ottenuto una quota in forza dell'art. 2 del regolamento n. 857/84 non avevano il diritto di far valere l'intera loro produzione (100%) durante l'anno di riferimento ed erano invece soggetti alle riduzioni operate dagli Stati membri in forza dell'art. 2, n. 1, o imposte dalla Comunità durante la fase di attuazione del regime del prelievo supplementare. Il Consiglio aggiunge che il 60% costituisce solo una spettanza base e che è necessario esaminare la validità dell'art. 3 bis nel contesto delle altre disposizioni che consentono ai produttori contemplati dall'art. 3 bis di ottenere quantitativi di riferimento specifici o supplementari, in particolare gli artt. 3, 3 ter, 3 quater, 4 e 4 bis del regolamento n. 857/84, ed insiste sul fatto che applicando queste disposizioni ampiamente discrezionali gli Stati membri devono rispettare i principi generali del diritto comunitario. Per quanto riguarda più specificamente il problema del legittimo affidamento, il Consiglio e la Commissione sostengono che, se la Corte ha riconosciuto, nelle cause 120/86, Mulder, e 170/86, von Deetzen, che gli ex aderenti al regime di non commercializzazione e di riconversione potevano nutrire il legittimo affidamento di non venire esclusi dalla produzione di latte, essa non ha tuttavia riconosciuto agli stessi il diritto di tornare ad un livello di produzione comparabile a quello che avevano raggiunto in precedenza. Il Consiglio e la Commissione osservano che la norma del 60% è comunque giustificata dagli interessi superiori consistenti nel conservare la stabilità del mercato del latte, di salvaguardare gli obiettivi del regime del prelievo supple-

mentare e di evitare un indebito vantaggio ai produttori che iniziano la produzione. Quanto al principio di non discriminazione, sostengono che i produttori contemplati dall'art. 3 bis sono in una situazione obiettivamente diversa da quella dei produttori che hanno normalmente ottenuto una quota in virtù dell'art. 2 del regolamento n. 857/84, in quanto non avevano prodotto durante il periodo di riferimento e quindi il loro contributo al quantitativo totale garantito era nullo. Infine sotto il profilo della tutela dei diritti di proprietà, che costituisce una delle preoccupazioni del giudice di rinvio, il Consiglio e la Commissione sottolineano che il diritto di proprietà non è assoluto, ma può costituire oggetto di restrizioni nell'interesse generale.

40. A mio parere, il problema del legittimo affidamento è molto meno chiaro per quanto riguarda la norma del 60% che per quel che riguarda la data limite. La Corte ha indubbiamente statuito nelle cause 120/86, Mulder, e 170/86, von Deetzen, che un ex produttore che avesse aderito al regime di non commercializzazione e di riconversione poteva legittimamente ritenere che alla scadenza del suo impegno non sarebbe stato soggetto a restrizioni che lo colpissero proprio a motivo della sua partecipazione al regime summenzionato. Il punto perfettamente pertinente della motivazione della sentenza deve tuttavia venir considerato nel suo contesto:

« 23. Al riguardo si deve riconoscere, come giustamente osservato dal governo olandese e dalla Commissione, che un operatore economico, che ha dato libero assenso alla cessazione della sua produzione per un dato periodo di tempo, non può legittimamente attendersi di poterla riprendere alle stesse condizioni in precedenza dominanti e di non essere soggetto ad eventuali regole adottate nel frattempo e rientranti nella politica di mercato o nella politica strutturale.

24. Tuttavia, un tale operatore che, come nella fattispecie, sia stato indotto da un atto della Comunità a sospendere lo smercio per un periodo limitato, nell'interesse generale e dietro pagamento di un premio, può legittimamente attendersi che alla scadenza della sua obbligazione non sarà soggetto a restrizioni che incidano su di lui in modo specifico proprio a ragione dell'essersi egli avvalso delle possibilità offerte dalla regolamentazione comunitaria.

25. La regolamentazione in materia di prelievo supplementare sul latte comporta invece simili restrizioni per i produttori che, in adempimento dell'obbligo assunto sulla base del regolamento n. 1078/77, non hanno effettuato cessioni di latte durante l'anno di riferimento. Come si è esposto in relazione alla prima questione, questi produttori possono difatti *vedersi esclusi dall'attribuzione di un quantitativo di riferimento* sulla base del nuovo regime proprio in ragione dell'obbligo assunto, qualora non soddisfino le condizioni specifiche stabilite dal regolamento n. 857/84 o qualora gli Stati membri non dispongano di quantitativi di riferimento disponibili.

26. Contrariamente alle affermazioni della Comissione, *una simile esclusione permanente e totale* per tutto il periodo di vigenza della normativa sul prelievo supplementare e avente l'effetto di *impedire ai produttori interessati la ripresa dello smercio di latte* al termine del quinquennio non era da quest'ultimi prevedibile all'atto dell'assunzione del-

l'impegno temporaneo di non effettuare cessioni di latte. Infatti, non risulta né dalle disposizioni né dalla motivazione del regolamento n. 1078/77 che l'obbligo di non commercializzazione assunto sulla base di detto regolamento potrebbe comportare alla sua scadenza *l'impossibilità di riprendere l'attività in causa*. Una simile conseguenza lede dunque il legittimo affidamento che tali produttori potevano aver riposto nel carattere limitato degli effetti del regime cui essi si assoggettavano ». (I corsivi sono miei).

Se si legge nella sua integralità la parte pertinente della sentenza, riferendosi più particolarmente alle frasi che ho sottolineato, appare manifesto che la restrizione specifica che aveva suscitato le obiezioni della Corte risiedeva nell'esclusione totale dal mercato di taluni ex aderenti ai regimi di non commercializzazione e di riconversione in quanto risultato dell'applicazione delle norme allora vigenti. Nulla nella sentenza lascia pensare che la Corte abbia riconosciuto una legittima aspettativa degli ex aderenti di poter tornare ad un livello di produzione analogo a quello da loro raggiunto prima di aderire a detto regime.

41. Vorrei aggiungere che l'interesse superiore della Comunità consistente nella riduzione della produzione eccedentaria di latte costituisce un elemento che va contemperato con il legittimo affidamento dei produttori di poter riprendere la produzione: l'acquisto, l'ammasso e lo smaltimento delle eccedenze di prodotti lattiero-caseari costituiscono pur sempre uno degli oneri più gravosi del bilancio comunitario. Sottolineo tuttavia che queste considerazioni non giustificano, secondo me, alcuna forma di discriminazione tra produttori, punto sul quale ritornerò in seguito.

42. A mio giudizio, i produttori che si riaffacciavano sul mercato potevano legittimamente attendersi, se non necessariamente, di poter riprendere integralmente la loro produzione, quantomeno di non venire trattati meno favorevolmente, tenendosi conto delle differenze nelle loro situazioni, dei produttori che avevano continuato a produrre durante il periodo di riferimento (in prosieguo: i « produttori che avevano continuato a produrre »). Ne consegue che la censura relativa all'esistenza del legittimo affidamento può venire esaminata unitamente alla censura di discriminazione, in quanto quest'ultima si basa sul raffronto tra il trattamento dei produttori che si riaffacciavano sul mercato e quello riservato ai produttori che avevano continuato la produzione.

43. Se si effettua questo raffronto, risulta subito chiaramente che l'art. 3 bis conferisce aspettanze base nettamente inferiori a quelle di cui godono i produttori che hanno normalmente ottenuto una quota in virtù dell'art. 2 del regolamento n. 857/84. Questa conclusione non cambia anche se si tiene conto delle riduzioni fisse operate sul piano comunitario e delle riduzioni variabili praticate dai vari Stati membri in forza dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 857/84, che non valgono per i produttori che hanno ottenuto una quota in virtù dell'art. 3 bis. Il totale delle riduzioni imposte sul piano comunitario mediante la riduzione dei quantitativi nazionali garantiti, in forza dei regolamenti nn. 1335/86 e 3879/89, e mediante la sospensione delle quote individuali, ai sensi dei regolamenti nn. 775/87 e 3882/89, ammonta all'8,5%. Per quel che riguarda le riduzioni praticate sul piano nazionale, risulta dalle informazioni fornite dalla Commissione, in risposta ad un quesito della Corte, che il Regno Unito ha effettuato la ridu-

zione maggiore in forza dell'art. 2, n. 1, fissando le quote individuali al livello delle consegne del 1983, meno il 9%. Il risultato netto, per un produttore del Regno Unito, senza tener conto della possibilità di un'assegnazione di quote specifiche o supplementari in forza di altre disposizioni, si traduce nell'assegnazione di una quota corrispondente all' 82,5% della produzione del 1983 (in altre parole, le consegne effettuate durante l'anno di riferimento ridotte del 17,5%). Anche in questa ipotesi « catastrofica » le quote base risultano sostanzialmente più elevate di quelle attribuite ai sensi dell'art. 3 bis.

44. La situazione nella Repubblica federale di Germania era più complessa in quanto, in forza delle norme di attuazione ivi emanate, vigevano diverse aliquote, a seconda del livello delle consegne e a seconda che la produzione fosse o meno aumentata tra il 1981 e il 1983. Un produttore che si trovava nella situazione più sfavorevole, vale a dire un'azienda di grandi dimensioni le cui forniture nel 1989 erano superiori a quelle del 1981, ha subito una riduzione iniziale del 4%, altre riduzioni commisurate al volume di produzione ed al tasso di crescita, nonché un'ulteriore riduzione del 3,5% sui quantitativi eccedenti i 300 000 kg. All'altro estremo, i piccoli produttori (vale a dire quelli che producevano 60 000 kg di latte o meno) che non avevano aumentato la loro produzione fra il 1981 e il 1983 hanno subito solo una riduzione del 2% sul piano nazionale. Questi dati indicano una quota base che supera largamente il 60%.

45. È del pari evidente che non si possono assumere come elemento di calcolo certo le disposizioni facoltative del regolamento n. 857/84 per un aumento del quantitativo base. Analogamente agli artt. 3, 4 e 4 bis, che non possono garantire l'assegnazione di una quota ai produttori esclusi dalla sfera di applicazione dell'art. 3 bis, a motivo della data limite (v. sopra, punto 28), esse non possono garantire una quota che superi il 60%.

46. Obiezioni analoghe possono opporsi al richiamo agli artt. 3 ter e 3 quater del regolamento n. 857/84, recentemente emanati. L'art. 3 ter pare a prima vista prestarsi all'aumento della quota del 60% in quanto conferisce facoltà agli Stati membri di concedere quantitativi di riferimento supplementari o specifici, tra l'altro, a nuovi produttori e a quelli la cui quota non supera i 60 000 kg. Tuttavia, la portata dell'art. 3 ter è limitata sia dalla condizione che il quantitativo non superi l'1% del quantitativo garantito dello Stato membro, sia, naturalmente, dalla disponibilità di una quota nella riserva nazionale corrispondente. Ancor più ipotetico è l'art. 3 quater, aggiunto al regolamento n. 857/84 dal regolamento n. 1183/90 e che impone agli Stati membri di concedere quote straordinarie ai piccoli produttori e, se rimangono disponibili ulteriori quantitativi, ai produttori la cui capacità di produzione resti parzialmente inutilizzata. Anche se non ha ancora trovato attuazione, l'art. 3 quater pare anch'esso idoneo, in linea di principio, ad aiutare taluni produttori contemplati dall'art. 3 bis. Tuttavia, anche se questa disposizione vincola gli Stati membri, si deve osservare che le quote assegnate in forza dell'art. 3 quater devono anzitutto venir sbloccate da altri produttori che aderiscono al nuovo programma comunitario di finanziamento della rinuncia alla produzione lattiera. La disponibilità dei quantitativi di riferimento contemplati dall'art. 3 quater dipenderà quindi dal successo di questo programma, che, a sua volta, di-

penderà probabilmente dalla disponibilità degli Stati membri ad integrare le aliquote dell'indennità comunitaria.

47. Risulta quindi indiscutibile che sussiste una disparità di trattamento per quanto riguarda l'assegnazione delle quote tra produttori che si riaffacciavano sul mercato e quelli che avevano continuato a produrre e che le citate disposizioni della normativa comunitaria non possono eliminare questa differenza in tutti i casi. Per pronunciarsi sulla questione se detta disparità di trattamento corrisponda a una discriminatoria illecita, è necessario stabilire se vi siano ragioni obiettive che possono giustificare questa differenziazione. Pur se si deve ammettere che gli argomenti svolti dal Consiglio e dalla Commissione su questo punto essenziale non mi paiono molto convincenti, è però necessario, a mio avviso, rilevare quanto segue.

48. In primo luogo, si può ragionevolmente supporre che i produttori che avevano continuato a produrre avevano concentrato nella produzione la loro principale fonte di reddito, mentre i produttori che si riaffacciavano sul mercato, anche se avevano fatto investimenti per riprendere la produzione, erano stati in grado, durante alcuni anni, di gestire la loro azienda secondo orientamenti diversi. Questa presunzione è particolarmente forte nel caso degli ex aderenti al regime di riconversione, ai quali era stato richiesto — facendo loro assumere un impegno quadriennale — di riconvertire le loro mandrie lattiere verso la produzione di carni bovine.

49. In secondo luogo, non è possibile alcun raffronto preciso tra i produttori che avevano continuato a produrre e quelli che avevano ripreso la produzione, giacché i dati base assunti come parametro per il calcolo delle quote erano inevitabilmente diversi. La quota dei produttori « permanenti » stabilita in forza dell'art. 2 del regolamento n. 857/84 è stata, debitamente, basata sulla produzione nell'anno di riferimento, cioè su dati di produzione recenti, mentre per i produttori che si riaffacciavano o sul mercato l'unico dato disponibile al momento dell'adozione del regolamento n. 764/89 era la loro produzione di svariati anni prima.

50. In terzo luogo, nel caso dei produttori che avevano continuato a produrre si poteva giustamente supporre che essi sarebbero stati fondamentalmente svantaggiati da qualsiasi riduzione del livello di produzione esistente, e il fatto che il loro diritto di fruire di una quota dipendesse in sostanza dalla loro produzione durante l'anno di riferimento rispecchia questo presupposto. Lo stesso presupposto non poteva necessariamente essere assunto nel caso dei produttori che avevano ripreso la produzione, dato per l'appunto che essi ricominciavano a produrre partendo da zero.

51. In quarto luogo, i produttori che avevano continuato la produzione potevano giustamente considerarsi appartenenti ad una categoria omogenea che doveva venir trattata uniformemente; malgrado alcune variazioni, come l'elasticità della scelta dell'anno di riferimento in forza dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 857/84, non era molto difficile fare in modo che venissero trattati uniformemente, vale a dire, grosso modo, in funzione dei rispettivi livelli attuali di produzione. I produttori che ricominciavano a produrre, invece, non si trovavano in situazioni comparabili tra di loro. Questo punto va precisato.

52. Al momento dell'adozione del regolamento n. 764/89, bisognava trovare una formula unica che potesse applicarsi ad almeno varie decine di migliaia di produttori che si trovavano nelle situazioni più disparate. È chiaro che si andava dai produttori che, come lo Spagl, contavano di riprendere la produzione al livello precedente — se non a un livello superiore — a quelli che volevano riprendere la produzione a un livello più basso ed altri ancora che potevano essere stati indotti a riprendere la produzione proprio dall'emanazione del regolamento del 1989. Inoltre vi erano probabilmente differenze tra le intenzioni e le aspettative di coloro che avevano riscosso il premio di non commercializzazione e quelle di coloro che avevano incassato il premio di riconversione. Così stando le cose, qualsiasi tentativo di parità matematica era impossibile. Inoltre, per motivi che abbiamo già ricordato, sarebbe del pari impossibile giungere alla parità di trattamento assoluta tra i produttori che ricominciavano a produrre e quelli che avevano continuato a produrre nei vari Stati membri, data la grande disparità delle loro situazioni rispettive e delle soluzioni adottate dagli stessi Stati membri per fronteggiare questi problemi. Questa realtà è confermata dal fatto che nei paesi, come il Regno Unito, nei quali la quota base dei produttori che avevano continuato a produrre ammontava, dopo le varie riduzioni, all'82,5% invece che al 100%, la cifra del 60% aveva l'effetto di concedere ai produttori che avevano continuato a produrre, mentre in altri Stati membri nei quali i produttori potevano ottenere un'aliquota base garantita del 90%, la quota conferiva ai produttori che si riaffacciavano sul mercato solo i due terzi di detto quantitativo. Ammetto che non si può fare un raffronto attendibile, per quanto riguarda le quote di base, tra i produttori che avevano ripreso la produzione e i produttori che avevano continuato a produrre, poiché i parametri usati si riferivano ad anni diversi mentre la produzione, in generale, aveva un andamento crescente. Tuttavia si può validamente sostenere che vi era una grande varietà di situazioni tra i produttori a seconda degli Stati membri, sicché non era possibile giungere alla perfetta parità di trattamento.

53. Di conseguenza, anche se la quota del 60% va considerata poco elevata rispetto alle rivendicazioni di taluni produttori che tornavano ad operare sul mercato, non si può a mio avviso ritenerla incompatibile con il principio di non discriminazione. Una quota maggiore avrebbe potuto essere addirittura eccessiva rispetto a quello che potevano ragionevolmente sperare altri produttori che avevano cessato la produzione, ma che potevano a questo punto essere stimolati a riprenderla. Non è sufficiente, per dimostrare una discriminazione, tener conto unicamente di quei produttori (che avevano ripreso a produrre) che hanno eventualmente attraversato momenti difficili a causa della restrizione del 60%, poiché il dato del 60% va valutato rispetto al complesso delle situazioni da considerare. Non era quindi illogico che il legislatore comunitario lasciasse alla discrezionalità degli Stati membri l'« integrazione » del 60% nei casi appropriati, perché disponessero dei mezzi necessari, onde tener conto della situazione specifica di ciascun produttore, anche se, per la natura stessa del sistema, non si poteva accertare se, anche dopo tale integrazione, ciascun produttore ottenesse una quota esattamente proporzionata alle sue aspettative o alle sue esigenze.

54. Ritengo quindi che la norma del 60% non sia invalida per inosservanza del principio di non discriminazione. Né essa può, a mio avviso, essere considerata incompatibile con il rispetto dovuto al diritto di proprietà. Come la Corte ha riconosciuto, specie nelle sentenze 13 dicembre 1979, Hauer, punto 23 della motivazione (causa 44/78, Racc. pag. 3727), e 13 luglio 1989, Wachauf, punto 18 della motivazione (causa 5/88, Racc. pag. 2609), l'esercizio del diritto di proprietà può venire limitato, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, a condizione che la restrizione risponda ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità. Secondo me, la restrizione del 60% è giustificata dallo scopo di interesse generale della Comunità che consiste nel contenere entro certi limiti le eccedenze della produzione lattiera. Nel contempo non si può sostenere che questa restrizione corrisponda ad un'ingerenza sproporzionata o intollerabbile tale da incidere sulla sostanza stessa del diritto di proprietà. Il limite del 60% restringe — ma non sopprime — il diritto del produttore di sfruttare la propria terra per la produzione lattiera e non compromette la possibilità di orientare la gestione dell'azienda agricola verso altre produzioni o di disporne liberamente. Come ho detto, tenuto conto dell'impossibilità di giungere alla perfetta parità tra produttori che cominciavano a produrre e coloro che avevano continuato a farlo, e tra le varie categorie di produttori che si riaffacciavano sul mercato, la restrizione del 60% va considerata come proporzionata e ragionevole.

Retroattività della norma del 60%

55. È infine necessario esaminare una questione che non è stata sollevata nelle osservazioni presentate nella fattispecie, vale a dire la retroattività della norma del 60%. Come ho già ricordato (punto 34), il n. 5 dell'art. 3 bis esime i produttori ai quali è stato assegnato un quantitativo speciale di riferimento dal versamento del prelievo supplementare per i quantitativi di latte prodotti prima del sesto periodo d'applicazione del regime (vale a dire prima del 1° aprile 1989), sempreché detti quantitativi non superino il quantitativo di riferimento speciale provvisorio. Emerge dal preambolo del regolamento n. 764/89 che detta disposizione è stata adottata per considerazioni di equità e doveva semplicemente giovare ai produttori che avevano ripreso la produzione. Tuttavia detta disposizione ha l'effetto di assoggettare retroattivamente i produttori che riprendono l'attività al versamento del prelievo supplementare per quello che riguarda la loro produzione precedente eccedente la quota specifica del 60% loro assegnata: in altri termini, l'art. 3 bis impone, con effetto retroattivo, una quota del 60% ai produttori che hanno ripreso la produzione. A mio avviso, l'instaurazione con effetto retroattivo della norma del 60% va ritenuta illecita.

56. Allorché nel 1984 ha emanato il regolamento n. 857/84, che stabilisce talune regole per la concessione delle quote, il legislatore comunitario non ha previsto alcuna disposizione per quel che riguarda gli ex aderenti ai regimi di non commercializzazione e di riconversione. Ritenendo giustamente che questa omissione fosse illecita, diversi produttori da essa toccati hanno ripreso la produzione alla scadenza del loro impegno, pur se a quel momento non erano in grado di sapere quale sarebbe stato il limite imposto alla loro produzione. Le sentenze della Corte 28 aprile 1988 nelle cause 120/86, Mulder, e 170/89, von Deetzen, hanno confermato l'illiceità dell'omissione

del legislatore e, come corollario, dell'imposizione del prelievo sulla produzione dei produttori che avevano ripreso l'attività. Tuttavia, le dette sentenze non forniscono alcuna distinzione su quello che dovrebbe essere il limite corretto di produzione.

57. La situazione è infine stata chiarita solo con l'adozione del regolamento n. 764/89. Tuttavia, contemplando l'assegnazione di quote del 60% ai produttori che riprendevano la produzione, detto regolamento ha in realtà adottato una soluzione del tutto nuova. Mentre a mio avviso non vi sarebbe stata alcuna difficoltà se la quota del 60% fosse stata adottata già all'inizio, nel 1984, era illegittimo imporre retroattivamente la nuova soluzione. I produttori che si riaffacciavano sul mercato e che erano stati assoggettati al prelievo al momento della sua istituzione potevano a buona ragione ritenere, dopo l'emanazione delle sentenze di cui sopra, che l'imposizione del prelievo fosse illecita e che essi avevano il diritto di recuperare le somme già versate, in ogni caso sui quantitativi riferentisi alla loro produzione anteriore. Sotto questo profilo il legislatore non poteva tornare ad imporre il prelievo con effetto retroattivo. Inoltre è iniquo imporlo retroattivamente a produttori che, dato l'errore iniziale del legislatore comunitario, sono rimasti nella massima incertezza circa l'entità delle loro quote. L'iniquità della disciplina è sottolineata dall'aliquota « repressiva » del prelievo.

58. Aggiungo che non si può comunque giustificare l'applicazione retroattiva della norma del 60% con l'intento di perseguire gli obiettivi del regime sul prelievo supplementare, poiché gli eventuali quantitativi in eccesso erano ormai stati prodotti.

59. In conclusione, la quota del 60% non può venire imposta per i periodi antecedenti al 1° aprile 1989 (vale a dire anteriori al sesto periodo di applicazione del regime del prelievo) e i produttori interessati non possono essere obbligati a versare il prelievo supplementare sulla loro produzione nella misura — essendo questa l'unica base di riferimento possibile — del 100% delle loro consegne prima dell'adesione al regime di non commercializzazione e di riconversione. È vero che questa aliquota del 100% può, anche tenendo conto delle differenze tra i dati base già citati, collocare, per il periodo che va fino al 1° aprile 1989, taluni di questi produttori in una situazione migliore di quella dei produttori che hanno continuato a produrre e che hanno ottenuto una quota corrispondente a circa 80-90% della loro produzione antecedente. Tuttavia, anche in questo caso, non è possibile fare un valido raffronto poiché i produttori che avevano continuato a produrre erano in grado di pianificare la loro produzione ed evitare così qualsiasi prelievo, mentre non potevano farlo i produttori che avevano ripreso la produzione data l'incertezza sul limite di produzione che sarebbe stato instaurato.

60. Vorrei far rilevare che le osservazioni che precedono non implicano che gli ex aderenti al regime di non commercializzazione e di riconversione potessero legittimamente attendersi di produrre il 100% della loro precedente produzione tra la data di scadenza del loro impegno e il 1° aprile 1989. Ciò sui cui potevano fare legittimamente assegnamento era il fatto di non ve-

nire trattati meno favorevolmente dei produttori che avevano continuato l'attività, tenuto conto delle differenze obiettive che caratterizzano le loro rispettive situazioni. Il punto essenziale è che durante detto periodo essi non disponevano di alcun elemento che consentisse loro di conoscere i dati che li riguardavano, poiché il legislatore non aveva previsto disposizioni specifiche per il loro caso.

Conclusione

61. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, vi propongo di risolvere come segue le questioni sollevate dal giudice nazionale nella causa C-189/89, Spagl:

« 1) L'art. 3 bis del regolamento (CEE) del Consiglio n. 857/84 è invalido in quanto un produttore il cui periodo di non commercializzazione corrispondente ad un impegno assunto nell'ambito del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1078/77 sia scaduto prima del 31 dicembre 1983 (o eventualmente prima del 30 settembre 1983) non ha diritto all'assegnazione di un quantitativo di riferimento specifico.

2) L'art. 3 bis del regolamento del Consiglio (CEE) n. 857/84 è invalido in quanto un produttore al quale è stato assegnato un quantitativo di riferimento specifico in forza di detta disposizione deve versare il prelievo supplementare per i quantitativi prodotti anteriormente al sesto periodo di applicazione del regime non eccedenti il quantitativo di latte consegnato o il quantitativo di equivalente latte venduto da detto produttore durante i dodici mesi di calendario precedenti il mese durante il quale era stata presentata la domanda di versamento del premio di non commercializzazione o di riconversione in applicazione del regolamento del Consiglio (CEE) n. 1078/77.

3) L'esame dell'art. 3 bis del regolamento (CEE) del Consiglio n. 857/84 non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità di detta norma ».

62. Nella causa C-217/89, Pastätter, vi suggerisco la seguente soluzione:

« 1) L'art. 3 bis del regolamento (CEE) del Consiglio n. 857/84 è invalido in quanto un produttore al quale è stato assegnato un quantitativo di riferimento specifico in forza di detta disposizione deve versare il prelievo supplementare

per i quantitativi prodotti anteriormente al sesto periodo dell'applicazione del regime non eccedenti il quantitativo di latte consegnato o il quantitativo di equivalente latte venduto da detto produttore durante i dodici mesi di calendario precedenti il mese durante il quale era stata presentata la domanda di versamento del premio di non commercializzazione o di riconversione in applicazione del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1078/77.

2) L'esame dell'art. 3 bis del regolamento (CEE) del Consiglio n. 857/84 non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità di detta norma ».