CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate l'8 ottobre 1996 *

1. Con la presente questione pregiudiziale, sollevata dal Tribunal administratif di Amiens, la Corte di giustizia viene adita affinché si pronunci in merito all'indennizzo per abbandono definitivo della produzione lattiero casearia, che costituisce una delle misure adottate nel contesto del regime del prelievo supplementare applicato nell'organizzazione comune del mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari e che è stato fonte di numerose controversie.

2. Tale questione è stata sollevata nell'ambito di un procedimento, nel corso del quale i coniugi Michel e Monique Macon, i signori Philippe e Pascal Macon, e la signora Jacqueline Sauvrezy sollecitavano l'annullamento della decisione 27 febbraio 1992, con la quale il préfet de l'Aisne (prefetto dell'Aisne) respingeva la loro domanda di indennizzo per abbandono definitivo della produzione di latte, per il fatto che non possedevano la qualità di produttori di latte, secondo l'accezione dell'art. 12 del regolamento (CEE) n. 857/84 [1].

3. La famiglia Macon e la signora Sauvrezy, costituivano un GAEC (groupement agricole d'exploitation en commun, consorzio agricolo di gestione in comune) denominato «GAEC del Canada», con sede in Ardon, che disponeva di quantitativi di riferimento, essenzialmente, nel contesto delle vendite dirette.

4. Nella campagna lattiera 1991-1992, i coniugi Macon e la signora Sauvrezy sollecitarono l'indennizzo previsto dal regolamento (CEE) n. 1637/91 [2] per l'abbandono definitivo della produzione lattiera. Detta domanda veniva rigettata dalla competente autorità nazionale, poiché i richiedenti erano titolari di quantitativi di riferimento, ma non producevano latte al momento della domanda di indennizzo. Infatti, nonostante il carattere conciso dell'ordinanza del giudice nazionale e delle osservazioni delle parti, resta provato che i ricorrenti nella causa a quo disponevano di quantitativi di riferimento, per quanto non li sfruttassero, avendo cessato di produrre latte. Non vengono specificati i motivi per i quali le quote continuavano a restare in possesso dei ricorrenti.

5. Di fronte a questa situazione, il Tribunal administratif di Amiens considera che «la

* Lingua originale: lo spagnolo.

1 — Regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 13).

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1991, n. 1637, che fissa un'indennità relativa alla riduzione dei quantitativi di riferimento previsto dall'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 e un'indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera (GU L 150, pag. 30).

soluzione della controversia è subordinata al punto se l'art. 2 del regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1991, n. 1637, che fissa un'indennità relativa alla riduzione dei quantitativi di riferimento previsti all'art. 5 quater, del regolamento (CEE) n. 804/68 ed un'indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera, debba essere interpretato nel senso che osta a che l'indennità per abbandono definitivo della produzione di latte sia concessa all'esercente di un'azienda agricola che, pur non producendo latte, dispone tuttavia, alla data della domanda, di quantitativi di riferimento di latte a titolo, in particolare, di vendite dirette».

6. Prima di risolvere la questione sollevata dal giudice nazionale è opportuno esporre brevemente la normativa comunitaria applicabile ai casi di abbandono della produzione lattiera nel contesto del regime di prelievo supplementare.

La normativa applicabile

7. Al fine di ridurre lo squilibrio tra l'offerta e la domanda di latte e di latticini, al pari delle conseguenti eccedenze strutturali, il regolamento (CEE) n. 856/84 [3] modificava l'organizzazione comune dei mercati del settore del latte, istituendo un regime di prelievo supplementare, applicabile a partire dal 2 aprile 1984. Tale meccanismo di controllo della produzione di latte era così articolato:

— Veniva determinato un quantitativo globale per tutta la Comunità, il quale costituiva un limite di garanzia per la produzione di latte.

— Tale quantitativo veniva ripartito tra gli Stati membri in funzione dei quantitativi di latte consegnati nel loro territorio durante l'anni civile 1981, aumentati dell'1%, ad eccezione del quantitativo destinato a riserva comunitaria, creato per far fronte alle specifiche necessità di taluni Stati membri e di taluni produttori.

— A sua volta, ciascuno Stato membro distribuiva il suo quantitativo garantito tra i propri produttori, assegnando loro un quantitativo di riferimento individuale, detto «quota di latte».

— Il superamento del quantitativo di riferimento determinava l'obbligo, da parte dei produttori, di pagare un prelievo supplementare, destinato a finanziare le spese cagionate dalla commercializzazione di tali eccedenze. Al pagamento del prelievo

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

era tenuto il produttore (formula A) ovvero l'acquirente del latte che aveva il diritto di trasmetterlo sul produttore (formula B), a seconda della scelta operata da ciascuno Stato membro. La Francia optava per la formula B.

8. Le norme generali di applicazione di tale regime di prelievo supplementare venivano fissate dal Consiglio nel regolamento n. 857/84. Tale disposizione aveva consentito agli Stati membri di scegliere gli anni 1981, 1982 o 1983 come periodi di riferimento ai fini del calcolo delle quote individuali dei produttori e consentiva, inoltre, agli Stati membri la possibilità di creare riserve nazionali di quantitativi di riferimento, al fine di far fronte alle situazioni particolari di taluni loro produttori.

9. Tale regime di prelievo supplementare veniva istituito in principio per un periodo di cinque anni a partire dal 1° aprile 1984 e veniva prorogato sino all'anno 2000. Le misure inizialmente previste non risultarono sufficienti a equilibrare l'offerta e la domanda di latte e latticini. Per questo le autorità comunitarie adottavano nuove misure destinate a rafforzare il detto regime. Tra tali misure vanno in particolare ricordate le riduzioni e le sospensioni temporali dei quantitativi globali di latte garantiti, come pure il pagamento di un indennizzo per l'abbandono della produzione, il che costituisce il nucleo della presente sentenza.

10. Il n. 1 dell'art. 4 del regolamento n. 857/84 prevedeva la possibilità che gli Stati membri utilizzassero il pagamento di indennizzi per l'abbandono della produzione lattiera come una misura di ristrutturazione della produzione di latte. Tale procedimento veniva quindi utilizzato dalle istituzioni comunitarie come strumento addizionale di riduzione della produzione di latte. Così, il regolamento CEE n. 1336/86 [4] istituiva un regime comunitario di finanziamento dell'abbandono della produzione di latte con l'attribuzione a ciascun produttore che lo richiedesse e che soddisfasse determinate condizioni, di un indennizzo in cambio di un impegno da parte sua di porre definitivamente termine alla sua produzione di latte.

11. La precedente normativa veniva sostituita per le campagne 1991-1992 e per quelle successive dal regolamento n. 1637/91, le cui modalità di applicazione sono state fissate dal regolamento CEE della Commissione n. 2349/91 [5]. Gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 1637/91 mediante il sistema di premi per l'abbandono della produzione continuano ad essere la riduzione dell'offerta di latte e di latticini, al pari della ristrutturazione della produzione di latte. Infatti, i quantitativi di riferimento resi disponibili grazie agli incentivi all'abbandono definitivo della produzione vanno ad aggiungersi alla riserva nazionale e gli Stati membri, secondo il n. 4 dell'art. 2, devono assegnarli ai produttori soggetti a una riduzione dei loro quanti-

4 — Regolamento (CEE) del Consiglio 6 maggio 1986, n. 1336, che fissa un'indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera (GU L 119, pag. 21).

5 — Regolamento (CEE) della Commissione 31 luglio 1991, n. 2349, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1637/91, che fissa un'indennità relativa alla riduzione dei quantitativi di riferimento previsti all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 e un'indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera (GU L 214, pag. 44).

tativi di riferimento, ai produttori SLOM e ai produttori prioritari (piccole aziende e aziende montane).

12. Il regolamento n. 1637/91 fissa un indennizzo per l'abbandono totale e definitivo della produzione che ammonta, al massimo, a 10 ECU per 100 kg e per anno, pagabili in cinque annualità. Possono fruire di tali indennizzi tutti i produttori che dispongono di quantitativi di riferimento prima dell'entrata in vigore del regolamento, ad eccezione dei produttori SLOM.

13. Il regolamento n. 1637/91 lascia un ampio margine di valutazione discrezionale agli Stati membri, per modulare l'applicazione dei premi per abbandono della produzione. In questo senso, il n. 1 dell'art. 2 consente agli Stati membri di non applicare tale regime di premi in una, più o tutte le sue regioni per vari motivi, come le necessità amministrative imperative, la necessità di facilitare le evoluzioni e gli adattamenti strutturali, il pericolo che tale regime liberi quantitativi di riferimento significativi o la lotta alla desertificazione di talune zone. Inoltre, possono decidere di non concedere l'indennizzo ai produttori che possiedono meno di sei vacche o il cui quantitativo di riferimento individuale disponibile è inferiore ai 25 000 kg. Gli Stati membri, infine, possono ridurre l'ammontare dell'indennità o aumentarla, apportandovi un finanziamento addizionale. Essi possono, allo stesso modo, far variare l'importo dell'indennità in funzione delle caratteristiche delle loro zone di produzione lattiera.

14. La Francia applicava sul suo territorio il regime di indennizzo per abbandono della produzione lattiera durante la campagna 1991-1992 mediante decreto n. 91/835, che recepisce il regolamento n. 1637/91, e mediante circolare DEPSE/SDSA/C 91 del ministero dell'Agricoltura del 7 agosto 1991. Ai fini della presente causa, va sottolineato che il punto II. 2 della detta circolare non pone a coloro che presentano domande di indennizzo alcuna condizione di somministrazione o di vendita di latte, essendo sufficiente che essi amministrino un fondo agricolo che dispone di quantitativi di riferimento e nel quale il richiedente sia stato produttore di latte. Secondo la circolare, il programma di premi si rivolge, pertanto, a tutti i produttori in attivo e a coloro che, continuando come agricoltori, hanno cessato tale attività senza ricevere alcun aiuto per abbandono della produzione di latte.

La questione pregiudiziale

15. Con la sua questione pregiudiziale, il Tribunal administratif di Amiens vuole sapere se l'art. 2 del regolamento n. 1637/91 include tra i beneficiari degli indennizzi per abbandono della produzione lattiera, i produttori titolari di aziende che dispongono di quantitativi di riferimento, ma che hanno cessato di produrre latte in data anteriore alla presentazione della domanda di indennizzo.

16. L'art. 2 del regolamento n. 1637/91 impone ai beneficiari degli indennizzi per

abbandono totale e definitivo della produzione lattiero-casearia due condizioni cumulative, cioè essere produttori e disporre di quantitativi di riferimento alla data dell'introduzione della domanda.

17. Per quanto riguarda la prima condizione, cioè il possesso dello status di produttore di latte, l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1637/91 dispone:

«A richiesta dell'interessato e alle condizioni definite nel presente regolamento, gli Stati membri accordano al produttore, quale definito all'articolo 12, lettera c), primo comma, del regolamento (CEE) n. 857/84, o ad ogni produttore associato, in caso di applicazione dell'art. 12, lett. c), secondo comma, dello stesso regolamento, che si impegna ad abbandonare totalmente e definitivamente la produzione lattiera, anteriormente ad una data da determinare, un'indennità versata in cinque canoni annui (...)».

18. Da questa disposizione emerge con chiarezza che la nozione di «produttore» alla quale il regolamento n. 1637/91 fa riferimento non è un concetto autonomo bensì una nozione utilizzata in tutti i regimi di prelievo supplementare. Tale nozione di produttore è definita all'art. 12, lett. c), del regolamento n. 857/84. Secondo tale disposizione si intende per produttore «l'imprenditore agricolo, persona fisica o giuridica o associazione di persone fisiche o giuridiche, la cui azienda è situata nel territorio geografico della Comunità:

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

— e/o effettua consegne all'acquirente».

Il regolamento (CEE) n. 1305/85 [6] ha modificato tale disposizione allo scopo di assimilare al produttore talune associazioni di produttori e le loro unioni riconosciute ai sensi del regolamento (CEE) n. 1360/78 [7]. Il governo francese fa menzione nelle sue osservazioni che quest'ultimo regolamento non si applica alla regione della Picardie, dove è ubicato il GAEC del Canada.

L'art. 12, lett. d), del regolamento n. 857/84 definisce l'azienda come «il complesso delle unità di produzione gestite dal produttore e situate nel territorio geografico della Comunità».

6 — Regolamento (CEE) del Consiglio 23 maggio 1985, n. 1305, che modifica il regolamento (CEE) n. 857/84 che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 137, pag. 12).

7 — Regolamento (CEE) del Consiglio 19 giugno 1978, n. 1360, concernente le associazioni di produttori e le relative unioni (GU L 166, pag. 1).

19. Come affermato dal governo francese nelle sue osservazioni, dalla formulazione dell'art. 12, lett. c), del regolamento n. 857/84 emerge che soltanto i produttori agricoli che vendono effettivamente latte o altri latticini ai consumatori o agli acquirenti possono essere considerati produttori. Al contrario, i titolari di aziende che hanno già cessato di esercitare tali attività non possono essere considerate produttori.

20. Tale interpretazione della nozione di produttore è stata confermata dalla giurisprudenza della Corte, in particolare, dalla sentenza Ballmann [8], secondo la quale «la qualità di produttore è riconosciuta a chiunque gestisca un'azienda, ossia un complesso di unità di produzione gestite dal produttore situate nel territorio geografico della Comunità, ed effettui vendite o consegne di latte o di prodotti lattiero-caseari, senza che sia necessario che l'imprenditore sia proprietario degli impianti da lui utilizzati per la sua produzione».

21. La Corte ha successivamente affermato la necessità che il produttore gestisca l'azienda, ritenendo che doveva essere l'affittuario e non il concedente a soddisfare tale requisito [9]. La Corte non ha menzionato espressamente la necessità che il produttore effettui vendite o consegne di latte o di prodotti lattiero-caseari, però tale condizione è implicita in tutte le sue sentenze.

22. La seconda condizione che i beneficiari dell'indennizzo per l'abbandono della produzione di latte debbono soddisfare è, come precedentemente indicato, che essi dispongano di quantitativi di riferimento alla data di presentazione della domanda. L'art. 2, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1637/91 afferma che «possono beneficiare dell'indennità i produttori che dispongono di un quantitativo di riferimento, ai sensi dell'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68, nel quadro delle formule A e B e/o nel quadro delle vendite dirette (...)».

23. In linea di principio, le disposizioni del regime di prelievo supplementare attribuiscono quantitativi di riferimento esclusivamente ai produttori in attività, cioè a coloro che effettuano vendite o consegne di latte o di prodotti lattiero-caseari. Poiché i quantitativi di riferimento consentono al responsabile di un'azienda di produrre latte o prodotti lattiero-caseari, la loro detenzione da parte del produttore non ha alcun senso se questi non le utilizza. Per queste ragioni il fatto che un operatore economico disponga di quantitativi di riferimento quando ha cessato di produrre latte costituisce, a mio avviso, un'anomalia nell'applicazione del regime di prelievo supplementare. In un siffatto caso i quantitativi di riferimento del produttore vengono versati nella riserva nazionale per essere ridistribuiti dalle autorità dello Stato membro.

Tale incorporazione nella riserva nazionale è stata espressamente prevista dall'art. 5, n. 2,

8 — Sentenza 15 gennaio 1991, causa C-341/89, Ballmann (Racc. pag. I-25, punto 12).

9 — V., in particolare, sentenze 9 luglio 1992, causa C-236/90, Maier (Racc. pag. I-4483, punto 11), e 27 gennaio 1994, causa C-98/91, Herbrink (Racc. pag. I-223, punto 20).

del regolamento (CEE) n. 3950/92 [10], che, pur essendo stato adottato in data successiva a quella alla quale si sono verificati i fatti di cui alla presente causa, costituiva però una soluzione elaborata dalla Corte a seguito della sentenza 25 novembre 1986, Klensch [11]. In assenza, nel regolamento n. 857/84, di una disposizione espressa per quanto riguarda la sorte dei quantitativi di riferimento attribuiti a un produttore che cessa spontaneamente la sua attività, la Corte, nella sentenza Klensch, ha ritenuto che tale regolamento si opponeva a che uno Stato membro ne decidesse l'attribuzione all'acquirente del latte del produttore uscente piuttosto che alla riserva nazionale.

24. Né il regolamento n. 1637/91, né alcun'altra disposizione applicabile nel contesto del regime di prelievo supplementare consente a uno Stato membro di porre un'eccezione ai due presupposti in presenza dei quali un produttore agricolo possa beneficiare dell'indennizzo per abbandono della produzione lattiera, nel caso che abbia spontaneamente cessato tale attività prima dell'introduzione della domanda. Di conseguenza, la normativa comunitaria non consente in alcun modo l'adozione di una soluzione quale quella figurante nella circolare DEPSE/SDSA/C 91 del ministero francese dell'Agricoltura, che consente ai produttori che hanno già cessato di produrre latte di domandare un indennizzo.

In un siffatto caso i giudici sono tenuti, in virtù del principio del primato del diritto comunitario, a non applicare disposizioni e misure nazionali, qualunque ne sia il rango, che consentano l'attribuzione dell'indennità per abbandono della produzione lattiera ad aziende agricole che detengano i quantitativi di riferimento, ma prive di produzione lattiera.

25. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, ritengo che possano beneficiare delle indennità per abbandono totale e definitivo della produzione di latte le aziende che soddisfano le due condizioni prescritte dal regolamento n. 1637/91, e cioè: essere un produttore ai sensi dell'art. 12, lett. c), del regolamento n. 857/84 e disporre di quantitativi di riferimento al momento della presentazione della domanda. Un agricoltore che ha spontaneamente abbandonato la produzione lattiero-casearia a una data anteriore all'introduzione della domanda di indennità non può essere considerato «produttore» e, di conseguenza, non può beneficiare del regime di indennizzo, fissato dal regolamento n. 1637/91, anche se dispone di quantitativi di riferimento.

26. Un'interpretazione sistematica dell'insieme del regime di prelievo supplementare mi consente di avanzare ulteriori ragioni a sostegno di tale conclusione.

10 — Regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 405, pag. 1).

11 — Cause riunite C-201/85 e C-202/85 (Racc. pag. 3477).

27. In primo luogo, come rilevato dal governo francese, l'attribuzione dell'indennizzo per abbandono della produzione a persone che hanno già spontaneamente cessato di produrre latte, non risponde all'obiettivo di base del regolamento n. 1637/91, cioè quello di ridurre i quantitativi di latte commercializzati e per la cui realizzazione il detto regolamento fissa indennizzi per la riduzione dei quantitativi globali garantiti e per l'abbandono della produzione.

28. In secondo luogo, il regime di prelievo supplementare ha introdotto un sistema di limitazione della produzione lattiero-casearia, per cui il titolare di un'azienda può produrre solo se alle sue terre viene attribuito un quantitativo di riferimento. Il quantitativo di riferimento aumenta il valore dell'azienda alla quale esso è vincolato, e fa parte del patrimonio del produttore per tutto il tempo in cui esercita la sua attività. Quando il produttore abbandona l'attività di produzione di latte, è logico che egli perda il suo quantitativo di riferimento a favore della riserva nazionale, poiché non ne ha più bisogno per continuare a produrre.

29. Per ultimo, la possibilità che le aziende agricole che hanno cessato la loro attività ottengano l'indennizzo per l'abbandono dell'attività lattiero-casearia è in contrasto con la costante giurisprudenza della Corte, secondo la quale «il diritto di proprietà così garantito nell'ordinamento giuridico comunitario non comporta il diritto allo sfruttamento commerciale di un vantaggio, quali i quantitativi di riferimento attribuiti nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, non proveniente né da beni propri né dall'attività lavorativa dell'interessato» [12].

Conclusione

30. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di risolvere la questione pregiudiziale sottopostale nella presente causa come segue:

«L'art. 2 del regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1991, n. 1637, che fissa un'indennità relativa alla riduzione dei quantitativi di riferimento previsti all'art. 5

12 — Sentenze 22 ottobre 1991, causa C-44/89, Von Deetzen (Racc. pag. I-5119, punto 27), e 24 marzo 1994, causa C-2/92, Bostock (Racc. pag. I-955, punto 19).

quater del regolamento (CEE) n. 804/68 e un'indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera, deve essere interpretato nel senso che osta a che un'azienda agricola, che ha spontaneamente abbandonato la produzione di latte in una data anteriore all'introduzione della domanda di indennizzo, possa essere considerata produttore, e, di conseguenza, beneficiare del regime di indennizzo istituito da tale regolamento, anche se dispone di quantitativi di riferimento».