SENTENZA DELLA CORTE
28 aprile 1988 *

Nel procedimento 120/86,

avente ad oggetto una domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, in forza dell'art. 177 del trattato, dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven de L'Aia, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

J. Mulder

e

Ministro dell'agricoltura e della pesca,

domanda vertente sulla validità e l'interpretazione del regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, che fissa regole generali per l'applicazione del prelievo di cui all'art. 5 quater del regolamento n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 13), come integrato dal regolamento della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371, che fissa le modalità d'applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater del regolamento n. 804/68 (GU L 132, pag. 11),

LA CORTE,

composta dai signori G. Bosco, presidente di sezione, f. f. di presidente, O. Due e J. C. Moitinho de Almeida, presidenti di sezione, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

considerate le osservazioni presentate:

* Lingua processuale: l'olandese.

— per il sig. J. Mulder, ricorrente nella causa principale, dall'avv. H. J. Bronkhorst, del foro de L'Aia e dall'avv. E. H. Pijnacker Hordijk, del foro di Amsterdam,

— per il governo olandese, dal sig. I. Verkade, segretario generale del Ministero degli affari esteri e dal sig. A. Fierstra, in qualità di agente,

— per il Consiglio delle Comunità europee, dal sig. A. Brautigam, amministratore principale presso il servizio giuridico del Consiglio, in qualità di agente,

— per la Commissione delle Comunità europee, dal suo consigliere giuridico sig. R. C. Fischer, in qualità di agente, nonché dal sig. M. Cless, in qualità di esperto,

vista la relazione d'udienza ed a seguito della trattazione orale del 29 settembre 1987,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 13 gennaio 1988,

ha pronunziato la seguente

Sentenza

1 Con sentenza 14 maggio 1986, pervenuta in cancelleria il 23 maggio successivo, il College van Beroep voor het Bedrijsleven de L'Aia ha proposto alla Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, tre questioni pregiudiziali relative all'interpretazione e alla validità della regolamentazione comunitaria in materia di prelievo supplementare sul latte.

2 Le questioni sono state sollevate nell'ambito di una causa intentata dal sig. Mulder, imprenditore agricolo, contro il ministro olandese dell'agricoltura e della pesca. Il sig. Mulder, che fino all'ottobre 1979 aveva detenuto mandrie ad orientamento lattiero ed a tal titolo aveva consegnato annualmente circa kg 500 000 di latte al caseificio, nell'ottobre 1979 ha stipulato un accordo con la Stichting Ontwikkelings — en Saneringsfonds voor de Landbouw con cui si è obbligato a non cedere

latte o prodotti lattiero-caseari per un periodo di cinque anni compreso fra il 1° ottobre 1979 ed il 30 settembre 1984. Come contropartita, egli ha ottenuto un premio di non commercializzazione per un importo globale di HFL 193 418, in forza del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078, che istituisce un regime di premi per la non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari e per la riconversione di mandrie bovine ad orientamento lattiero (GU L 131, pag. 1).

3 Dopo avere effettuato, a partire dal mese di agosto 1983, taluni investimenti finalizzati alla ripresa della produzione lattiera al termine del quinquennio di non commercializzazione, il 28 maggio 1984 ha domandato alle competenti autorità olandesi l'attribuzione di un quantitativo di riferimento di kg 726 000 di latte (132 vacche per kg 5 500), in base al regime di prelievo supplementare sul latte nel frattempo istituito con regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856, che modifica il regolamento n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 10), integrato dal regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, che fissa regole generali per l'applicazione del prelievo di cui all'art. 5 quater del regolamento n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 13), e dal regolamento della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater del regolamento n. 804/68 (GU L 132, pag. 11).

4 La domanda è stata respinta con decisione 24 settembre 1984 del ministro dell'agricoltura e della pesca, per il fatto che il sig. Mulder non attestava una produzione lattiera durante l'anno di riferimento considerato ai fini dell'applicazione del nuovo regime, vale a dire il 1983, e che l'assenza di produzione non era imputabile a forza maggiore. A seguito di ciò, il sig. Mulder ha proposto ricorso dinanzi al College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

5 Ritenendo che la decisione della controversia dipendesse dall'interpretazione e dalla validità della regolamentazione comunitaria in materia di prelievo supplementare sul latte, il College van Beroep voor het Bedrijfsleven ha sospeso il giudizio ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se il regolamento (CEE) n. 857/84, come integrato dal regolamento (CEE) n. 1371/84, anche alla luce del suo 3° considerando, debba intendersi e interpretarsi nel senso che non è consentito ad uno Stato membro, nella determinazione dei quantitativi di riferimento di cui all'art. 2, tener conto di situa-

zioni non contemplate nella normativa comunitaria, in particolare di situazioni in cui si trovano coloro che nel contesto del regolamento (CEE) n. 1078/77 non hanno consegnato latte in un anno di riferimento, né adottare provvedimenti diretti ad assegnare ad essi uno specifico quantitativo.

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

a) col principio della certezza del diritto,

b) col principio di proporzionalità,

c) col diritto di proprietà,

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

e) col divieto di abuso di potere,

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

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

6 Per una più ampia esposizione dei fatti della causa principale, delle pertinenti disposizioni comunitarie nonché dello svolgimento del procedimento e delle osservazioni presentate alla Corte, si rinvia alla relazione d'udienza. Questi aspetti del fascicolo saranno qui riprodotti solo in quanto necessari per seguire il ragionamento della Corte.

Sul contesto regolamentare della controversia

7 Onde poter rispondere utilmente alle questioni sottoposte, è bene ricordare in via preliminare la pertinente regolamentazione comunitaria.

8 Al fine di limitare le eccedenze di latte e prodotti lattiero-caseari nel mercato comune, il citato regolamento n. 1078/77 ha istituito per un periodo determinato un regime di premi per gli agricoltori i quali rinuncino a smerciare latte e prodotti lattiero-caseari (premio di non commercializzazione), ovvero riconvertano verso la produzione di carne le loro mandrie bovine ad orientamento lattiero (premio di riconversione). I premi di non commercializzazione di cui trattasi erano concessi su richiesta al produttore lattiero che si impegnasse a rinunciare, per un periodo di cinque anni, alla cessione a titolo oneroso o gratuito di latte o di prodotti lattiero-caseari (artt. 1 e 2).

9 A fronte di una produzione di latte in costante crescita, il Consiglio ha inoltre istituito, col citato regolamento n. 856/84, un prelievo supplementare che, ai sensi dell'art. 1 di detto regolamento, è riscosso sui quantitativi di latte consegnati che superano un quantitativo di riferimento da determinarsi; esso è dovuto sia dai produttori di latte (formula A), sia dagli acquirenti di latte o di altri prodotti lattiero-caseari che lo trasferiscono sui produttori che hanno aumentato le loro consegne, proporzionalmente al loro contributo al superamento del quantitativo di riferimento dell'acquirente (formula B).

10 Le modalità di calcolo del quantitativo di riferimento, vale a dire dei quantitativi esentati dal prelievo supplementare, sono state stabilite dal citato regolamento del Consiglio n. 857/84. Secondo l'art. 2, n. 1, dell'atto in questione, il quantitativo di riferimento è pari al quantitativo di latte o di equivalente latte consegnato dal produttore nell'anno civile 1981, aumentato dell'1%. Tuttavia, gli Stati membri possono prevedere, ai sensi del n. 2 di detto articolo, che sul proprio territorio il quantitativo di riferimento sia pari al quantitativo di latte o di equivalente latte consegnato o acquistato nell'anno civile 1982 o 1983, con applicazione di una percentuale fissata in modo da non superare il quantitativo garantito allo Stato membro interessato.

11 Gli artt. 3, 4 e 4 bis, del medesimo regolamento, contemplano delle deroghe alle disposizioni di cui sopra, in talune situazioni particolari. Così, ex art. 3, gli Stati membri possono accordare quantitativi specifici di riferimento ai produttori che hanno sottoscritto un piano di sviluppo della produzione lattiera, ai sensi della direttiva 72/159/CEE del Consiglio del 17 aprile 1972, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole (GU L 96, pag. 1) depositato anteriormente al 1° marzo 1984, ovvero ai produttori che hanno effettuato investimenti senza piano di sviluppo (n. 1) nonché ai giovani agricoltori insediati dopo il 31 dicembre 1980 (n. 2). Inoltre, i produttori, la cui produzione lattiera ha risentito sensibilmente, durante l'anno di riferimento considerato, di eventi eccezionali come una catastrofe naturale, la distruzione fortuita dei beni aziendali o una epizoozia, ottengono, su loro richiesta, la presa in considerazione di un altro anno civile di riferimento preso nel periodo 1982-1983 (n. 3). L'elenco di tali situazioni specifiche è stato integrato dall'art. 3, del citato regolamento della Commissione n. 1371/84.

12 L'art. 4, n. 1, del regolamento n. 857/84 consente fra l'altro agli Stati membri, al fine di realizzare la ristrutturazione della produzione lattiera, di concedere quantitativi di riferimento supplementari ai produttori che realizzano un piano di sviluppo della produzione lattiera approvato dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 857/84, a titolo della citata direttiva 72/159/CEE, nonché ai produttori che esercitano l'attività agricola a titolo principale.

13 Inoltre, l'art. 4 bis, inserito dal regolamento modificativo del Consiglio 26 febbraio 1985, n. 590 (GU L 68, pag. 1), autorizza gli Stati membri ad assegnare, per un periodo limitato, i quantitativi di riferimento non utilizzati dai produttori o dagli acquirenti ai produttori o agli acquirenti della stessa regione e, se necessario, di altre regioni. L'art. 7, infine, dispone che in caso di vendita, locazione o trasmissione per via ereditaria di un'azienda, il corrispondente quantitativo di riferimento è trasferito totalmente o in parte all'acquirente, al locatario o all'erede.

Sulla prima questione

14 Quanto all'interpretazione della citata regolamentazione, le parti in causa che hanno presentato osservazioni alla Corte concordano nel sostenere che essa comporta un'elencazione tassativa delle situazioni nelle quali il produttore di latte può beneficiare di un quantitativo di riferimento sulla base del regime di prelievo sup-

plementare sul latte. Vi è invece divergenza sulla possibilità di applicare l'una o l'altra delle disposizioni di cui è causa all'ipotesi in cui, come nel caso di specie, il produttore interessato non abbia effettuato cessioni di latte durante l'anno di riferimento considerato, in esecuzione di un'obbligazione assunta sulla base del regolamento n. 1078/77.

15 Dall'analisi strutturale e teleologica degli artt. 3 e 4 del regolamento del Consiglio n. 857/84 emerge che essi elencano in modo tassativo le situazioni in cui gli Stati membri possono attribuire quantitativi di riferimento specifici o supplementari. Poiché essi non contemplano la situazione di un produttore che non ha effettuato cessioni di latte durante l'anno di riferimento, in adempimento di un impegno di non commercializzazione assunto sulla base del regolamento n. 1078/77, questi può pretendere un quantitativo di riferimento solo se rientra in una o più ipotesi a tal fine specificamente indicate.

16 Le ipotesi previste non sembrano esaurire tutte le situazioni nelle quali possono venirsi a trovare i produttori che abbiano assunto l'impegno di non commercializzazione. In particolare, è questo il caso dei produttori per i quali il periodo di non commercializzazione viene a scadenza dopo l'anno di riferimento e che non hanno sottoscritto un piano di investimento o effettuato investimenti alle condizioni fissate dall'art. 3 del regolamento n. 857/84.

17 Aggiungasi che gli Stati membri possono tener conto delle situazioni specifiche, di cui agli artt. 3 e 4 del regolamento n. 857/84, solo entro i limiti dei quantitativi a tal fine dispobibili. È quanto espressamente dispone l'art. 5 del medesimo regolamento, secondo il quale possono essere concessi quantitativi di riferimento supplementari solo entro il limite del quantitativo garantito allo Stato membro interessato, dovendosi prelevare tali quantitativi supplementari da una riserva che lo Stato membro ha costituito nell'ambito del suo quantitativo garantito.

18 Quanto all'art. 4 bis del regolamento n. 857/84, esso attribuisce agli Stati membri un ampio margine di valutazione discrezionale nel distribuire i quantitativi di riferimento non utilizzati dai produttori o dagli acquirenti. In base a tale norma, gli Stati membri possono certo tener conto anche della situazione specifica dei produttori che si sono obbligati per un periodo di cinque anni a rinunciare allo smer-

cio di latte. Tale facoltà è tuttavia limitata dal citato art. 4 bis, n. 1, 2° comma, secondo il quale queste assegnazioni vengono effettuate in via prioritaria all'interno della stessa regione. Inoltre, l'applicazione di questa norma è limitata nel tempo, anche se l'originario periodo di dodici mesi è stato nel frattempo prorogato. La sua applicazione dipende infine dalla misura in cui i quantitativi di riferimento non siano stati utilizzati dai produttori o dagli acquirenti e siano dunque disponibili ai fini di una ridistribuzione.

19 Ne consegue che la regolamentazione in esame non assicura in tutti i casi che un produttore in situazioni come quella oggetto della causa principale possa ottenere un quantitativo di riferimento nell'ambito del regime di prelievo supplementare sul latte.

20 La prima questione va dunque risolta affermando che il regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, come integrato dal regolamento della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371, deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri sono autorizzati, nel fissare i quantitativi di riferimento di cui all'art. 2 di tale regolamento, a tener conto delle situazioni dei produttori che, in esecuzione di un obbligo assunto in forza del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078, non hanno effettuato cessioni di latte durante l'anno di riferimento considerato, solo qualora questi, in ogni singola ipotesi, presentino gli specifici requisiti previsti dal regolamento n. 857/84 e qualora gli Stati membri dispongano di quantitativi di riferimento disponibili a tal fine.

Sulla seconda questione

21 In merito alla validità della regolamentazione considerata, il sig. Mulder sostiene che essa è invalida in quanto in contrasto con i principi generali del diritto comunitario. Al riguardo, egli fa valere innanzitutto che il regolamento n. 857/84 lede i principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, poiché gli operatori economici che si erano avvalsi del regime del regolamento n. 1078/77 avevano la legittima aspettativa di poter riprendere la produzione alla scadenza dell'obbligo di non commercializzazione da essi assunto. Egli deduce inoltre che la regolamentazione in esame infrange i principi di proporzionalità e di non discriminazione fra i produttori e comporta un'espropriazione di fatto della sua azienda. Infine, il sig. Mulder ritiene che il legislatore comunitario sia incorso in eccesso di potere adottando un provvedimento di politica strutturale servendosi di uno strumento di disciplina del mercato.

22 Il governo olandese, il Consiglio e la Commissione concordano invece nel sostenere la validità della regolamentazione di cui è causa. Il Consiglio e la Commissione fondano la loro tesi principalmente sull'argomento che gli Stati membri avevano diverse facoltà di concedere quote non soggette al prelievo supplementare ai produttori che durante l'anno di riferimento avessero beneficiato di un premio in forza del regolamento n. 1078/77. Il governo olandese e, in via subordinata, la Commissione analizzano la portata dei principi generali invocati concludendone che nel caso di specie essi sono stati rispettati. Per quanto concerne, più specificamente, i principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, il governo olandese e la Commissione fanno valere che essi non sono stati infranti, poiché i produttori interessati non avevano la legittima aspettativa di poter disporre di un illimitato diritto di riprendere la produzione lattiera, alla fine del loro impegno quinquennale.

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 in 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 Commissione, 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. 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.

27 Ne consegue che la regolamentazione in materia di prelievo supplementare sul latte è stata emanata in violazione del principio del legittimo affidamento. Poiché dunque essa deve essere dichiarata invalida per tale motivo, non occorre esaminare le altre censure di invalidità formulate durante il procedimento.

28 La seconda questione va dunque risolta nel senso che il regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, come integrato dal regolamento della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371, è invalido in quanto non contempla l'attribuzione di un quantitativo di riferimento ai produttori che, in adempimento di un obbligo assunto sulla base del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078, non hanno effettuato cessioni di latte durante l'anno di riferimento considerato dallo Stato membro interessato.

Sulla terza questione

29 Tenuto conto della soluzione della prima e della seconda questione, la terza è rimasta priva di oggetto.

Sulle spese

30 Le spese sostenute dal governo olandese, dal Consiglio delle Comunità europee, nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nell'ambito della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven, con sentenza 14 marzo 1986, dichiara:

1) **Il regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, come integrato dal regolamento della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371, dev'essere interpretato nel senso che gli Stati membri, nel fissare i quantitativi di riferimento di cui all'art. 2 di detto regolamento, sono autorizzati a tener conto della situazione di produttori che, in adempimento di un obbligo assunto sulla base del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078, non hanno effettuato cessioni di latte durante l'anno di riferimento considerato, soltanto qualora questi ultimi, in ogni singola ipotesi, si trovino nelle specifiche condizioni contemplate dal regolamento n. 857/84 e qualora detti Stati membri dispongano di quantitativi di riferimento disponibili a tal fine.**

2) **Il regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, come integrato dal regolamento della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371, è invalido, in quanto non contempla l'attribuzione di un quantitativo di riferimento ai produttori che, in adempimento di un obbligo assunto sulla base del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078, non hanno effettuato cessioni di latte durante l'anno di riferimento preso in considerazione dallo Stato membro interessato.**

Bosco Due Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 28 aprile 1988.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart