1. Il regolamento n. 857/84, recante norme generali per l'applicazione del prelievo supplementare sul latte, completato dal regolamento n. 1371/84, dev'essere interpretato nel senso che, nel determinare i quantitativi di riferimento di cui all'art. 2 di detto regolamento, gli Stati membri sono autorizzati a tener conto della situazione dei produttori i quali, in adempimento di un obbligo assunto in forza del regolamento n. 1078/77, non abbiano effettuato cessioni di latte durante l'anno di riferimento, unicamente se questi produttori possiedono, in ogni singola ipotesi, i requisiti specifici contemplati dal regolamento n. 857/84 e se gli Stati membri dispongono di quantitativi di riferimento disponibili a tal fine.

2. Dato che né le disposizioni, né la motivazione del regolamento n. 1078/77 indicano che l'impegno di non commercializzazione di latte assunto a norma di detto regolamento possa implicare, alla sua scadenza, l'impossibilità per i produttori di ricominciare le consegne di latte, il fatto che, a causa del loro impegno, questi possano essere esclusi, del tutto e per l'intera durata di validità di una nuova normativa che istituisca un prelievo supplementare sul latte, dall'attribuzione di un quantitativo di riferimento a norma di questa normativa, lede il legittimo affidamento che detti produttori potevano fare sulla natura limitata degli effetti del regime di premi di non commercializzazione al quale aderivano.

Di conseguenza il regolamento n. 857/84, completato dal regolamento n. 1371/84, è invalido nella parte in cui non contempla l'attribuzione di un quantitativo di riferimento ai produttori i quali, in adempimento di un obbligo assunto a norma del regolamento n. 1078/77, non abbiano effettuato cessioni di latte durante l'anno di riferimento considerato dallo Stato membro di cui trattasi.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nel procedimento 120/86 *

I — Antefatti e procedimento scritto

1. *La pertinente regolamentazione comunitaria*

a) Il 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 delle mandrie bovine ad orientamento lattiero (GU L 131, pag. 1) aveva introdotto, fra l'altro, un sistema di premi per la non commercializzazione che dovevano essere concessi su domanda dei produttori di latte che si impegnavano a rinunciare alla cessione a titolo gratuito od oneroso di latte o di prodotti lattiero-caseari provenienti dalla loro azienda, per un periodo di cinque anni (artt. 1 e 2). A termini del sesto punto della sua motivazione, il

* Lingua processuale: l'olandese.

regolamento n. 1078/77 mirava a ristabilire l'equilibrio sul mercato dei prodotti in causa e a realizzare le modifiche necessarie per il buon funzionamento del mercato comune.

Il citato regolamento fa parte di un complesso di provvedimenti volti a ristabilire l'equilibrio sul mercato lattiero, fra cui in particolare il prelievo di corresponsabilità istituito con regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1079, relativo al prelievo di corresponsabilità e a misure destinate ad ampliare i mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 131, pag. 6), ed un prelievo supplementare introdotto, per un periodo di cinque anni, dal 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). Quest'ultimo provvedimento viene in rilievo nella presente causa.

b) Ai sensi dell'art. 1 del citato regolamento n. 856/84, il prelievo supplementare è dovuto per i quantitativi di latte consegnati che superano un quantitativo di riferimento da determinarsi. Questo regime è attuato in ogni regione del territorio degli Stati membri secondo una delle seguenti formule (n. 1):

— secondo la formula A, il prelievo è dovuto da ogni produttore di latte per i quantitativi di latte consegnati ad un acquirente che superano i quantitativi di riferimento da determinarsi (formula produttore);

— secondo la formula B, il prelievo è dovuto da ogni acquirente di latte o di altri prodotti lattiero-caseari (latterie) per i quantitativi di latte che gli sono stati consegnati da produttori e che superano il quantitativo di riferimento da determinarsi. Dal canto suo, l'acquirente tenuto al versamento del prelievo deve trasferirlo soltanto sui produttori che hanno aumentato le loro consegne, proporzionalmente al loro contributo e al superamento del quantitativo di riferimento dell'acquirente (formula acquirente).

c) Le disposizioni generali di attuazione del prelievo supplementare sono contenute nel regolamento 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 n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 13), come modificato. Ex art. 1, n. 1, di detto regolamento, il prelievo è fissato al 75% del prezzo indicativo del latte, in caso di applicazione della formula A (formula produttore), e al 100% del prezzo indicativo del latte, in caso di applicazione della formula B (formula acquirente).

Il regolamento n. 857/84 fissa, inoltre, il quantitativo di riferimento di cui al regolamento di base n. 856/84, vale a dire il quantitativo esentato dal prelievo supplementare. In linea di principio, detto quantitativo corrisponde al quantitativo di latte o di equivalente latte, consegnato dal produttore (formula A) o acquistato da un acquirente (formula B) nell'anno civile 1981, aumentato dell'1% (art. 2, n. 1). Tuttavia, gli Stati membri possono prevedere 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. Questa percentuale può essere modulata in funzione del livello delle consegne da parte di certe categorie di soggetti passivi del prelievo, dell'evoluzione delle consegne in talune regioni fra il 1981 e il 1983 o dell'evoluzione delle consegne di certe categorie di soggetti passivi del prelievo durante lo stesso periodo (art. 2, n. 2).

Vanno anche menzionati gli artt. 3, 4 e 4 bis del regolamento n. 857/84, in forza dei quali gli Stati membri possono tener conto di talune situazioni particolari all'atto della fissazione dei quantitativi di riferimento ovvero attribuire quantitativi di riferimento specifici o supplementari.

Così, ad esempio, secondo l'art. 3, gli Stati membri sono autorizzati a concedere quantitativi di riferimento specifici ai produttori che hanno sottoscritto un piano di sviluppo della produzione lattiera depositato anteriormente al 1° marzo 1984, o che hanno effettuato investimenti senza piano di sviluppo (n. 1), nonché ai giovani agricoltori insediati dopo il 31 dicembre 1980 (n. 2). I produttori la cui produzione lattiera, durante l'anno di riferimento considerato, ha risentito sensibilmente di eventi eccezionali (catastrofe naturale, distruzione fortuita dei beni aziendali, epizoozia) ottengono, su loro richiesta, la presa in considerazione di un altro anno civile di riferimento compreso nel periodo 1981-1983 (n. 3).

L'art. 4, n. 1, consente agli Stati membri, al fine di realizzare la ristrutturazione della produzione lattiera, di concedere fra l'altro quantitativi di riferimento supplementari ai produttori che realizzano un piano di sviluppo approvato dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 857/84 (1° aprile 1984) [lett. b)], nonché ai produttori che esercitano l'attività agricola a titolo principale [lett. c)].

L'art. 4 bis, inserito dal regolamento modificativo del Consiglio 26 febbraio 1985, n. 590 (GU L 68, pag. 1), autorizza gli Stati membri, inizialmente per il primo periodo di dodici mesi di applicazione del regime (1° aprile 1984 — 21 marzo 1985), ad assegnare i quantitativi di riferimento dei produttori o degli acquirenti, non utilizzati, ai produttori o acquirenti della stessa regione ed eventualmente di altre regioni. Detta autorizzazione è stata prorogata due volte, ultimamente fino al 21 marzo 1987, dall'art. 1, n. 3, del regolamento modificativo del Consiglio 6 maggio 1986, n. 1343 (GU L 119, pag. 34).

Si deve infine ricordare che l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 857/84, come modificato dal citato regolamento n. 590/85, detta norma sul trasferimento di quantitativi di riferimento nel caso di vendita, locazione, successione ereditaria od espropriazione di un'azienda.

d) Le modalità di applicazione del prelievo supplementare sono state stabilite 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), come modificato.

2. *La normativa olandese di attuazione della regolamentazione comunitaria*

Al citato regolamento del Consiglio n. 1078/77 si è data attuazione nei Paesi Bassi con atto n. 184 della « Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw » (fondo di sviluppo e risanamento per l'agricoltura) (Stcrt, n. 126). Detto atto autorizza la Stichting a concludere con i produttori di latte di mucca accordi in forza dei quali detti produttori, dietro versamento di un premio, si impegnano nei confronti dello Stato olandese sia a riconvertire la propria attività aziendale dal settore delle vacche da latte nel settore del bestiame da macello, sia a non smerciare latte per un periodo di cinque anni.

D'altro canto, il regime dei prelievi supplementari sul latte è stato attuato nei Paesi Bassi dal « Beschikking superheffing » (decreto sul prelievo supplementare) 18 aprile 1984 del ministro dell'agricoltura e della pesca (Stcrt, n. 79), come modificato. Detto decreto opta per la formula A (formula produttore) ai sensi del citato regolamento del Consiglio n. 856/84 e fissa i quantitativi di riferimento dei produttori sulla base delle consegne effettuate nel 1983, fatta salva la possibilità di prendere in considerazione un altro anno di riferimento in specifiche circostanze tassativamente elencate. L'art. 19 di detto decreto, in rilievo nella causa principale, è così formulato:

« 1. Per i quantitativi per i quali non è più riconosciuto alcun diritto il ministro può riconoscere diritti più precisamente determinati. Può riconoscere diritti per casi diversi da quelli contemplati dal presente decreto.

2. Un diritto ai sensi del n. 1 del presente articolo può essere riconosciuto solo sulla base di una domanda motivata presentata al ministro.

3. La domanda di cui al n. 2 del presente articolo deve essere presentata anteriormente al 1° settembre 1984 qualora le circostanze sulle quali essa è fondata si siano verificate prima del 1° aprile 1984 o fossero già note in tale data. »

3. *La causa principale*

Il ricorrente nella causa principale, il sig. J. Mulder, esercisce un'impresa agricola in forza di un contratto di affitto di fondo rustico. Fino all'ottobre 1979, egli aveva bestiame da latte e consegnava a tal titolo al caseificio kg 500 000 di latte l'anno.

Nell'ottobre 1979, in forza di un accordo stipulato con la Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, egli si impegnava a non cedere latte o prodotti lattiero-caseari nel periodo 1° ottobre 1979 — 30 settembre 1984. Come contropartita, egli riceveva un premio di non commercializzazione dell'ammontare complessivo di HFL 193 418 (pari a HFL 38 684 l'anno) che costituiva per la durata dell'accordo il suo reddito principale.

Dopo aver effettuato, a partire dal 22 agosto 1983, taluni investimenti finalizzati alla ripresa della produzione lattiera una volta scaduto il periodo di validità dell'accordo, il 28 maggio 1984 egli presentava una domanda con cui chiedeva di consegnare, in esenzione dal prelievo, un quantitativo di latte di kg 726 000 (132 vacche per 5 500 kg). Egli fondava tale domanda sull'art. 19 del citato Beschikking superheffing.

Poiché la domanda veniva respinta con decisione 24 settembre 1984 del ministro dell'agricoltura e della pesca, per il motivo che la norma invocata poteva applicarsi solo in caso di forza maggiore, il sig. Mulder presentava ricorso dinanzi al College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Con sentenza 14 marzo 1986, detto organo giurisdizionale sospendeva la trattazione della causa e sottoponeva alla Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, 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 situazioni non contemplate nella normativa co-

munitaria, 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 all'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 solo 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 solo anno di riferimento ».

4. *Procedimento dinanzi alla Corte*

La sentenza di rinvio è stata registrata in cancelleria il 23 maggio 1986.

In conformità all'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE, hanno presentato osservazioni scritte il sig. Mulder, con l'avv. H. J. Bronkhorst, del foro de L'Aia, il governo olandese, rappresentato dal sig. I. Verkade, segretario generale del Ministero degli affari esteri, il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. A. Brautigam, amministratore principale presso il servizio giuridico del Consiglio, nonché la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. R. C. Fischer, in qualità di agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte decideva di passare alla fase orale senza istruttoria preliminare.

II — Osservazioni scritte

1. *Sulla prima questione*

Le parti in causa concordano nel proporre una soluzione affermativa della prima questione, nel senso cioè che i citati regolamenti n. 857/84 e n. 1371/84 non consentono di tener conto, nella determinazione dei quantitativi di riferimento, di situazioni ivi non contemplate. Tuttavia, il Consiglio e la

Commissione precisano che alcune disposizioni della regolamentazione di cui è causa, pur non riferendosi espressamente alla fattispecie indicata dai giudici nazionali, possono ad essa applicarsi.

a) *Il sig. Mulder* espone che l'art. 3 del regolamento n. 857/84 contiene un elenco tassativo di situazioni particolari che debbono essere prese in considerazione al fine della determinazione dei quantitativi di riferimento specifici; dette situazioni comprendevano in particolare un certo numero di casi di forza maggiore. D'altro canto, l'art. 4 del medesimo regolamento conteneva un elenco tassativo di situazioni che potevano essere prese in considerazione ai fini della determinazione di un quantitativo di riferimento supplementare.

Di conseguenza, il sig. Mulder propone di risolvere nel modo seguente la prima questione:

« il regolamento n. 857/84 va interpretato nel senso che esso non conferisce agli Stati membri il potere di tener conto, all'atto della fissazione dei quantitativi di riferimento contemplati da detto regolamento, di situazioni diverse da quelle ivi previste ».

b) Il *governo olandese* ritiene, al pari del sig. Mulder, che la regolamentazione di cui è causa contiene un elenco tassativo dei casi in cui gli Stati membri hanno facoltà di accordare un quantitativo di riferimento specifico o supplementare ovvero di basarsi su un diverso anno di riferimento.

L'art. 3, n. 3, del regolamento n. 857/84 contemplava, difatti, eventi eccezionali verificatisi prima o durante l'anno di riferimento considerato. Non era questo il caso di un produttore che si era avvalso, in piena libertà, del regime del regolamento n. 1078/77, ricevendone un premio in contropartita. Per di più, il regime istituito dal regolamento n. 1078/77 si collocava nella prospettiva di una definitiva cessazione della produzione lattiera.

Inoltre, la produzione di latte precedentemente realizzata da coloro che si erano avvalsi del regime di premi non era stata ricompresa nel quantitativo globale garantito ai Paesi Bassi. Di conseguenza, quando tali produttori intendevano riprendere la produzione lattiera dopo averla cessata per cinque anni, essi rivendicavano una quota del quantitativo garantito a livello nazionale alla quale non avevano contribuito.

Considerazioni analoghe si applicavano all'art. 4 del regolamento n. 857/84. Detta norma si inseriva nel contesto della ristrutturazione della produzione lattiera (ad esempio nel caso di ricomposizione o trasferimento di aziende agricole). Per di più, la stessa nozione di quantitativo supplementare presupponeva l'avvenuta attribuzione di un quantitativo iniziale in esenzione dal prelievo, il che non era nel caso di produttori che si erano avvalsi del regolamento n. 1078/77, qualora il periodo di validità degli obblighi da essi assunti in forza di detto regolamento fosse scaduto solo dopo l'anno di riferimento.

Anche l'art. 4 bis del regolamento n. 857/84 (riassegnazione di quantitativi di riferimento non utilizzati) si riferiva ai soli produttori o acquirenti che già disponevano di un quantitativo di riferimento di base. Detta norma doveva dunque essere considerata non come un'estensione qualitativa degli artt. 3 e 4 ma, piuttosto, come una temporanea possibilità di rettifica da applicare, eventualmente, al termine di un anno produttivo.

c) Il *Consiglio* ritiene che l'art. 3 del regolamento n. 857/84 consenta soltanto degli adeguamenti di quote ai produttori che consegnavano latte al tempo dell'istituzione del

prelievo supplementare ma non offra, in linea di principio, la possibilità di concedere quantitativi di riferimento specifici a nuovi produttori che iniziano la produzione lattiera. Ciò si evinceva dalla descrizione delle particolari situazioni dei produttori, disciplinate da detto articolo.

Quanto all'art. 4 del regolamento n. 857/84, è vero che esso non rinviava ad una produzione effettiva durante l'anno di riferimento e, dunque, poteva applicarsi anche ai produttori che avessero iniziato la produzione lattiera dopo detto anno. Tuttavia, trattandosi dell'attribuzione di quantitativi supplementari, la norma riguardava, per definizione, soltanto i produttori che già disponessero di un determinato quantitativo di riferimento.

Infine, l'art. 4 bis del regolamento n. 857/84 poteva applicarsi anche ai nuovi produttori che iniziavano la produzione lattiera. Ciò emergeva tanto dal testo della norma, quanto dalla definizione di produttore di latte, di cui all'art. 12 del medesimo regolamento, che non rinviava ad una produzione effettiva durante l'anno di riferimento. D'altro canto, una simile ampia facoltà era stata introdotta precisamente per attenuare il rigore dei regimi comunitari in causa.

Sotto questo profilo, il Consiglio precisa che la regolamentazione considerata lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità. Essi, tuttavia, esercitando le facoltà loro offerte, erano tenuti a rispettare, nel contempo, i limiti teleologici insiti nella regolamentazione comunitaria ed i principi generali del diritto comunitario.

In conclusione, il Consiglio suggerisce di risolvere come segue la prima questione:

« Il regolamento n. 857/84, con successive modifiche, offre agli Stati membri diverse facoltà di concedere quantitativi di riferimento, non soggetti al superprelievo, anche ai produttori che, durante l'anno di riferimento considerato ai fini dell'applicazione del superprelievo, non abbiano consegnato latte nell'ambito del regolamento n. 1078/77.

L'art. 3, n. 1, 2° comma, consente difatti di concedere a tutti i produttori un quantitativo di riferimento specifico, qualora essi possano dimostrare di avere effettuato investimenti in un'azienda lattiero-casearia, anteriormente al 1° marzo 1984.

L'art. 4 bis di detto regolamento consente inoltre di assegnare a tali produttori quantitativi di riferimento non utilizzati da altri produttori, nel periodo 1° aprile 1984 — 1° aprile 1987.

L'art. 4, n. 1, lett. b) e c), consente inoltre di concedere loro un quantitativo di riferimento supplementare, qualora già dispongano di un determinato quantitativo di riferimento, ad esempio a seguito dell'affitto o dell'acquisto di un'azienda lattiero-casearia.

Infine, l'art. 4, n. 1, lett. a), non osta a che gli Stati membri ridistribuiscano quantitativi di riferimento liberatisi in tale contesto, che restino disponibili presso questi produttori ».

d) La *Commissione* osserva che, nel fissare i quantitativi di riferimento gli Stati membri possono discostarsi dalle disposizioni dell'art. 2 del regolamento n. 857/84 solo nei casi contemplati da questo regolamento e dal regolamento n. 1371/84. Poiché il caso di un produttore che si sia impegnato sulla base del regolamento n. 1078/77 a non cedere latte o prodotti lattiero-caseari per un periodo di cinque anni, e che dunque durante l'anno di riferimento considerato non abbia effettuato cessioni di latte, non è contemplato come tale dai regolamenti di cui

sopra, un quantitativo di riferimento poteva essere attribuito a detto produttore solo qualora egli rientrasse in una o più fattispecie previste dalla legislazione comunitaria.

Di norma, la ripresa di cessioni di latte da parte di tale produttore esigeva previ investimenti per i quali gli Stati membri potevano attribuire, date certe condizioni, quantitativi di riferimento specifici o supplementari [art. 3, n. 1, ed eventualmente art. 4, n. 1, lett. b), del regolamento n. 857/84]. Essi, quindi, avevano il potere di attribuire a tal titolo un quantitativo di riferimento specifico o supplementare, perlomeno alla maggior parte dei produttori interessati che desideravano riprendere le loro consegne di latte al termine del quinquennio.

La Commissione propone dunque alla Corte di risolvere la prima questione pregiudiziale nei seguenti termini:

« Gli Stati membri hanno il potere di attribuire il quantitativo di riferimento specifico o supplementare a coloro che non hanno ceduto latte, nel corso del periodo di riferimento, in forza di un'obbligazione assunta sulla base del regolamento n. 1078/77, qualora siano soddisfatte le condizioni di attribuzione di simili quantitativi di riferimento stabilite dai regolamenti n. 857/84 e n. 1371/84, in particolare dall'art. 3, n. 1 e 2, e dall'art. 4, n. 1, del regolamento n. 857/84 ».

2. *Sulla seconda questione*

Il sig. Mulder sostiene che il regolamento n. 857/84 è invalido in quanto incompatibile con i principi generali del diritto comunitario. Il governo olandese, il Consiglio e la Commissione sostengono invece la validità di detto regolamento.

a) *Il sig. Mulder* ritiene che il regolamento n. 857/84 sia stato adottato in violazione dei principi di certezza del diritto e di proporzionalità, del diritto di proprietà, nonché dei divieti di discriminazione e di sviamento di potere.

Sotto il profilo del principio della certezza del diritto, egli espone che il regolamento n. 1078/77 persegue nel contempo uno scopo di politica di mercato, in relazione al premio di non commercializzazione (temporanea) del latte, ed uno scopo di politica strutturale, in relazione al premio di riconversione (definitiva) delle mandrie ad orientamento lattiero. Il sistema di premi per la non commercializzazione costituisce dunque una misura di politica di mercato volta a raggiungere un livello di prezzi che tiene conto tanto degli interessi dell'intera produzione comunitaria nel settore interessato, quanto degli interessi dei consumatori e che, allo stesso tempo, assicura gli approvvigionamenti senza stimolare una produzione eccedentaria.

Nell'adottare il regolamento n. 857/84, il Consiglio aveva misconosciuto il carattere di politica di mercato di tale regolamento. Nel 1984 i proprietari di mandrie ad orientamento lattiero si erano trovati di fronte ad un regime comunitario che, di fatto, li estrometteva definitivamente dalla loro attività professionale, in quanto non avrebbero potuto produrre per un periodo supplementare di almeno cinque anni, senza tuttavia aver diritto, come prima del 1984, ad un indennizzo. In tal modo, il Consiglio aveva leso il legittimo affidamento degli operatori economici che nel 1979 avevano deciso di avvalersi del regime del regolamento n. 1078/77 e che avevano confidato nella possibilità di riprendere la produzione allo scadere del contratto, se lo avessero voluto.

Il regolamento n. 857/84 trasgrediva altresì il principio di proporzionalità, poiché lo scopo di limitazione della produzione lattiera, perseguito dal regime del prelievo supplementare, si era di fatto trasformato per gli imprenditori interessati nella permanente impossibilità di produrre latte.

In merito alla dedotta violazione del diritto di proprietà, il sig. Mulder rinvia alla sentenza della Corte 13 dicembre 1979 (Hauer, causa 44/79, Racc. pag. 3727), ove si dichiarava che l'ordinamento giuridico comunitario garantisce il diritto di proprietà. Il regolamento n. 857/84 comportava un'espropriazione di fatto, poiché le limitazioni del diritto di proprietà erano tali da sopprimere il diritto stesso. Il regime istituito comportava la conseguenza che l'interessato non era più in grado di gestire la sua impresa di allevamento di mandrie ad orientamento lattiero, né di cederla a condizioni remunerative. Una simile limitazione dell'esercizio del diritto di proprietà andava oltre quanto è necessario per raggiungere lo scopo della regolamentazione, vale a dire la limitazione della produzione lattiera.

In relazione al divieto di discriminazione, il sig. Mulder deduce che la regolamentazione in causa applica un identico trattamento a situazioni diverse ed un diverso trattamento a situazioni identiche, o perlomeno analoghe, contravvenendo all'art. 40, n. 3, del trattato.

Infatti, i produttori di latte che non hanno effettuato cessioni di tale prodotto durante l'anno di riferimento, a causa delle obbligazioni assunte sulla base del regolamento n. 1078/77, erano discriminati sia rispetto ai produttori che non avevano partecipato a simili programmi sia rispetto ai produttori che vi avevano partecipato ma che avevano ripreso la produzione, essendo il loro contratto scaduto durante l'anno di riferimento. D'altro canto, sussisteva una discriminazione in relazione ai produttori che, a causa di eventi eccezionali, non avevano ottenuto durante un anno di riferimento una produzione rappresentativa e ai quali poteva essere concesso un quantitativo di riferimento speciale o supplementare, in forza dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 857/84.

Infine, il sig. Mulder allega uno sviamento di potere, in quanto il regolamento n. 1078/77, destinato a costituire un provvedimento di politica di mercato, era divenuto essenzialmente un provvedimento di natura strutturale, a causa del prelievo supplementare.

In conclusione, il sig. Mulder propone di rispondere come segue alla seconda questione:

« Il regolamento n. 857/84 è invalido in quanto incompatibile con i principi generali del diritto comunitario, poiché non contempla la concessione di un quantitativo di riferimento ai proprietari di mandrie ad orientamento lattiero che si siano avvalsi del sistema dei premi di non commercializzazione del latte, sulla base del regolamento n. 1078/77. »

b) Il *governo olandese* contesta l'esistenza di una trasgressione di principi giuridici generali.

Il principio della certezza del diritto non era violato, in quanto il regolamento n. 1078/77 non aveva fatto sorgere legittime aspettative in coloro che se ne erano avvalsi. Detto atto, che mirava a favorire la cessazione della produzione lattiera in talune aziende agricole, non incoraggiava l'idea che coloro che non avevano effettuato cessioni di latte per un periodo di cinque anni potessero senz'altro riprendere la produzione.

Parimenti, non era sostenibile una trasgressione del principio di proporzionalità, poiché coloro che si erano avvalsi del regolamento n. 1078/77 non subivano un pregiudizio eccessivo rispetto agli altri produttori potenziali che ugualmente non disponevano di un quantitativo di riferimento. Il principio alla base del prelievo supplementare, e cioè che gli imprenditori che avessero prodotto un certo quantitativo di latte durante l'anno di riferimento non pagassero un prelievo supplementare su tale quantitativo, trovava uguale applicazione nei confronti di tutti gli interessati. Del resto, l'art. 3 del regolamento n. 857/84, relativo all'ottenimento di un quantitativo di riferimento specifico, si applicava a coloro che si erano avvalsi del regolamento n. 1078/77 come anche a tutti gli altri produttori. Nella pratica, si era preso in considerazione un certo numero di casi ai fini di un'attribuzione a tal titolo.

Nemmeno poteva accogliersi l'argomento relativo all'esistenza di una discriminazione, dal momento che coloro che si erano avvalsi del regolamento n. 1078/77 non si trovavano in una situazione fondamentalmente diversa da quella dei produttori di latte che durante l'anno di riferimento non avevano effettuato cessioni di tale prodotto per altri motivi; l'istituzione del prelievo supplementare aveva rappresentato un rischio economico per tutti i produttori che avrebbero voluto iniziare od ampliare la loro produzione. La stessa considerazione valeva per il raffronto tra coloro che si erano avvalsi del regolamento n. 1078/77 e che avevano ripreso la produzione, essendo già pervenuti durante l'anno di riferimento al termine del quinquennio di cessazione della produzione, e coloro che, trovandosi ancora nel quinquennio di cessazione della produzione, non potevano menzionare delle cessioni. Al riguardo, il regolamento n. 857/84 aveva tracciato un confine applicabile senza distinzione a qualsiasi produttore.

Il governo olandese considera inoltre che la regolamentazione criticata non costituisce un'inammissibile violazione del diritto di proprietà, poiché l'esercizio di tale diritto è soggetto a limiti in funzione dell'interesse comunitario generale. Nel caso di specie, le limitazioni all'esercizio del diritto di proprietà erano imposte a tutti i produttori; essi erano giustificate da imperative esigenze di interesse generale, vale a dire l'esigenza di controllare le eccedenze nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari; inoltre, il provvedimento criticato aveva una durata limitata di cinque anni. Salvo eccezioni, dette restrizioni si applicavano indistintamente e non potevano neppure essere considerate un eccessivo svantaggio per talune categorie di produttori o di produttori potenziali.

Per quel che concerne la questione dello sviamento di potere, il governo olandese considera che nessun elemento indica che nella fattispecie il legislatore comunitario abbia esercitato i suoi poteri per uno scopo diverso da quello per cui gli erano stati conferiti. Più specificamente, non era sostenibile che si fosse di fatto perseguito uno scopo di politica strutturale, con un provvedimento integrativo dell'organizzazione di mercato nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. Il regime del prelievo supplementare mirava esclusivamente ad impedire le eccedenze introducendo un sistema di quote di produzione individuali. Se in effetti tale regime poteva comportare un temporaneo effetto di congelamento strutturale, il prodursi di un simile effetto secondario non poteva essere confuso con lo scopo principale del prelievo supplementare, vale a dire la riduzione di eccedenze costose e politicamente indesiderabili.

c) Il *Consiglio* ritiene che dalle sue osservazioni presentate in riferimento alla prima questione si deduce che il regolamento n.

857/84 non può essere dichiarato invalido per i motivi indicati nella sentenza di rinvio.

d) La *Commissione* fa osservare che l'attribuzione di quantitativi di riferimento ai produttori che non hanno effettuato cessioni di latte o che ne hanno ceduto quantitativi relativamente ridotti, durante l'anno di riferimento, è subordinata a talune condizioni che rientrano principalmente nel campo della politica strutturale. Di esse doveva dunque tenersi conto anche all'atto dell'attribuzione di quantitativi di riferimento ai produttori che si erano assunti l'impegno previsto nell'ambito del regime dei premi istituito dal regolamento n. 1078/77. Non ne conseguiva tuttavia che gli Stati membri non potessero emanare disposizioni al fine di attribuire un quantitativo di riferimento specifico a tali produttori, tenendo conto di queste condizioni di politica strutturale. Per questo motivo, la Commissione non riteneva necessario risolvere la seconda questione.

Essa prosegue esponendo, in via subordinata, le ragioni per le quali il legislatore comunitario non ha formalmente autorizzato gli Stati membri ad attribuire puramente e semplicemente il quantitativo di riferimento alla categoria dei produttori considerati, senza porre condizioni supplementari. Il motivo per cui il regolamento n. 857/84 istituiva un simile regime formale per i produttori che avevano sottoscritto un piano di sviluppo di produzione lattiera anteriormente al 1° marzo 1984, era che i piani di sviluppo di cui trattasi erano stabiliti sulla base di criteri comunitari e potevano essere sovvenzionati con aiuti comunitari. Il raggiungimento del loro scopo sarebbe stato in pericolo, qualora le aziende agricole interessate non avessero potuto ricevere quantitativi di riferimento corrispondenti al volume di produzione stabilito nel piano sottoscritto. Per contro, il regime di premi introdotto dal regolamento n. 1078/77 mirava ad indurre dette aziende a rinunciare definitivamente alla produzione lattiera. Di ciò trattavasi non soltanto nel caso del premio di riconversione, ma anche per il premio di non commercializzazione durante un quinquennio.

Quanto alle censure mosse dal ricorrente nella causa principale, la Commissione contesta che sia stato leso il principio della certezza del diritto, in quanto i produttori interessati non avevano una legittima aspettativa di poter disporre, alla scadenza della loro obbligazione, del diritto illimitato di riprendere la produzione o la cessione di latte puramente e semplicemente sulle precedenti basi, senza essere soggetti a limitazioni derivanti dalla politica di mercato o dalla politica strutturale nel frattempo eventualmente decisa a livello comunitario.

Parimenti, non era possibile addurre una trasgressione del principio di proporzionalità, per la ragione che il regolamento n. 857/84 escludeva di fatto la possibilità di produrre latte non per un periodo di cinque anni, bensì per dieci anni. A parte il fatto che all'esclusione per i primi cinque anni il ricorrente aveva dato libero assenso sulla base del regolamento n. 1078/77, andava sottolineato che per il secondo quinquennio (che del resto poteva in parte coincidere col primo) gli Stati membri sono autorizzati ad attribuire un quantitativo di riferimento specifico al produttore che non ha effettuato cessione di latte nell'anno di riferimento considerato, purché egli soddisfi talune condizioni di politica strutturale.

Quanto all'allegata violazione del diritto di proprietà, la Commissione rileva che non vi è alcun elemento a favore della conclusione che l'azienda del ricorrente nella causa prin-

cipale potesse esercitare altre attività redditizie, come ad esempio l'allevamento di bestiame da macello o la produzione di foraggio.

Nei regolamenti comunitari in causa non era altresì ravvisabile una discriminazione, ai sensi dell'art. 40, n. 3, del trattato, a danno dei produttori che non hanno effettuato cessioni di latte per un periodo di cinque anni sulla base del regolamento n. 1078/77. Se, difatti, a tale produttore era stato riservato un trattamento più favorevole rispetto ad altri che non avevano effettuato cessioni di latte nel corso dell'anno di riferimento considerato, ci si poteva porre la questione se ad essere discriminati non fossero questi ultimi produttori. D'altra parte, il fatto che i produttori la cui obbligazione quinquennale era già scaduta nel 1983 si trovassero in una situazione favorevole rispetto a quelli ancora vincolati in tale anno dalla loro obbligazione, era l'inevitabile conseguenza della circostanza che l'introduzione del prelievo supplementare aveva modificato la situazione precedente.

Infine, la censura di sviamento di potere si fondava sull'ipotesi inesatta che il regolamento n. 1078/77 e i regolamenti sul prelievo supplementare costituivano, presi singolarmente, dei semplici provvedimenti di disciplina del mercato il concorso dei quali generava l'effetto di un provvedimento strutturale. Ciononostante, le due categorie di provvedimenti avevano nel contempo una funzione di disciplina del mercato e della produzione e di miglioramento strutturale.

Di conseguenza, la Commissione conclude che dall'esame della seconda questione non è emerso alcun elemento che possa inficiare la validità del regolamento n. 857/84.

3. *Sulla terza questione*

Il sig. Mulder suggerisce di dare soluzione affermativa alla terza questione, mentre il governo olandese propone una soluzione negativa. Il Consiglio e la Commissione, da parte loro, stimano che tale questione esiga una risposta sfumata, nel senso che nell'esercizio del loro potere discrezionale gli Stati membri sono tenuti a rispettare gli scopi della regolamentazione in causa ed i principi generali del diritto comunitario.

a) Secondo il sig. *Mulder*, i principi generali del diritto comunitario esigevano, ex art. 5 del trattato, che gli Stati membri tenessero conto di una situazione quale quella considerata dal giudice nazionale. Essi dunque dovevano adottare una specifica regolamentazione per coloro che si erano avvalsi del regime di non commercializzazione di cui al regolamento n. 1078/77, ovvero dare in tali casi la più ampia applicazione possibile alle vigenti disposizione comunitarie sulla concessione di quantitativi di riferimento specifici o supplementari in situazioni particolari [in special modo, gli artt. 3 e 4, n. 1, lett. b) e c), del regolamento n. 857/84]. Era questa del resto l'opinione espressa da una risoluzione del Parlamento europeo dell'11 ottobre 1985, relativo all'applicazione del regime delle quote lattiere (GU C 288, pag. 148).

In conclusione, il sig. Mulder propone di risolvere come segue la terza questione:

« Trasgredisce i principi generali del diritto comunitario lo Stato membro che non adotta provvedimenti specifici a favore di coloro che, sulla base del regolamento n. 1078/77, non hanno effettuato cessioni di latte durante l'uno o l'altro anno di riferi-

mento, e che, all'atto della concessione di una quota individuale, non tiene conto degli interessi di tale categoria di agricoltori facendo ricorso a tutte le possibilità offerte a tal fine dai regolamenti comunitari ».

b) Il *governo olandese* fa notare che, anche ammettendo che la regolamentazione comunitaria consenta agli Stati membri di concedere specifici quantitativi di riferimento a coloro che si sono avvalsi del regolamento n. 1078/77 — il che esso contesta —, ciò non significava che gli Stati membri vi fossero obbligati.

c) Il *Consiglio* ricorda che il regolamento n. 857/84 lascia agli Stati membri diverse facoltà di concedere quote non soggette al prelievo supplementare ai produttori che, durante l'anno di riferimento, hanno beneficiato del premio di non commercializzazione sulla base del regolamento n. 1078/77. Tuttavia, non imponeva alcun preciso obbligo in materia.

Cionondimeno, il Consiglio ammette che un qualche obbligo potrebbe eventualmente risultare dai principi generali di diritto comunitario, in particolare dal divieto di discriminazione e dal principio di proporzionalità. Lo scopo di stabilizzazione del mercato del latte non esigeva, difatti, né il rifiuto sistematico di qualsiasi domanda quale quella di cui è causa, né la concessione, in casi come quelli in esame, di quote di produzione in funzione dei quantitativi richiesti.

Di conseguenza, il Consiglio suggerisce di risolvere nel modo seguente la terza questione:

« Il regolamento n. 857/84 non impone agli Stati membri un preciso obbligo in materia; al contrario, esso lascia loro un certo margine di discrezionalità nell'esercizio della facoltà di cui agli artt. 3 e 4 e 4 bis. Spetterà alla Corte giudicare in quale misura gli Stati membri siano tenuti a rispettare, nell'esercizio di tale potere discrezionale, i principi generali del diritto comunitario, in particolare il divieto di discriminazione ed il principio di proporzionalità, pur agendo in conformità degli scopi di stabilizzazione e ristrutturazione della produzione lattiera perseguiti dalla regolamentazione comunitaria. »

d) La *Commissione* espone che le possibilità di assegnare quantitativi di riferimento a produttori che non hanno effettuato cessioni di latte durante l'anno di riferimento considerato ai sensi del regolamento n. 857/84 non hanno natura di obbligo, bensì di facoltà attribuita agli Stati membri.

Tuttavia, in quanto provvedimento rientrante nella politica agricola comune, il prelievo supplementare doveva rispettare le finalità di cui agli artt. 39 e 40 del trattato. Di conseguenza, allorché la Comunità, nell'applicare detto prelievo, trasferisce taluni compiti agli Stati membri, questi erano tenuti nell'eseguirli a rispettare non solo la specifica ripartizione delle competenze, ma altresì lo scopo perseguito con l'istituzione del prelievo supplementare, vale a dire il controllo dell'aumento della produzione lattiera senza impedire l'evoluzione e l'adattamento necessari in campo strutturale, al pari degli scopi e dei principi della politica agricola comune nonché dei principi generali del diritto comunitario.

In tale prospettiva, la Commissione precisa che il potere di attribuire quantitativi di riferimento specifici ai produttori che hanno

depositato, anteriormente al 1° marzo 1984, un piano di sviluppo della produzione lattiera (art. 3, n. 1, 1° comma) è stato conferito al fine di promuovere lo sviluppo delle aziende agricole. Si doveva dunque riconoscere che gli Stati membri non hanno la facoltà di non esercitare affatto detto potere; la loro discrezionalità atteneva piuttosto all'entità del quantitativo di riferimento specifico da attribuire. Analoghe considerazioni valevano per gli investimenti effettuati senza piano di sviluppo (art. 3, n. 1, 2° comma), pur restando inteso che in tale ipotesi gli Stati membri disponevano di un più ampio margine di discrezionalità.

Parimenti, le competenze conferite dall'art. 4, n. 1, lett. b) e c), da iscriversi nell'ambito dei provvedimenti di ristrutturazione del settore agricolo adottati dallo stesso Stato membro, dovevano essere esercitate tenendo conto della finalità del prelievo supplementare e degli scopi e dei principi generali della politica agricola comune, nonché dei principi generali del diritto comunitario.

In conclusione, la Commissione suggerisce di risolvere come segue la terza questione:

« Nell'eventuale decisione di assegnare un quantitativo di riferimento specifico a coloro che non hanno effettuato cessioni di latte durante l'anno di riferimento, in forza di un'obbligazione assunta nell'ambito del regolamento n. 1078/77, gli Stati membri debbono ispirarsi allo scopo delle facoltà attribuite dal regolamento n. 857/84 e menzionate nella soluzione della prima questione, alla finalità del prelievo supplementare, vale a dire il controllo dell'aumento della produzione lattiera senza impedire l'evoluzione e l'adattamento necessari in campo strutturale, nonché agli scopi generali e ai principi della politica agricola comune come anche ai principi generali del diritto comunitario, in particolare il divieto di non discriminazione e il principio di proporzionalità. »

U. Everling
giudice relatore