CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
VERICA TRSTENJAK
presentate il 3 marzo 2009 [1]

1. L'introduzione di un prelievo supplementare sul latte ha dato origine in passato ad un vasto contenzioso sia a livello comunitario sia a livello nazionale (c.d. controversie sulle quote latte) [2]. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte su quattro questioni proposte dal Tribunale ordinario di Padova (in prosieguo: il «giudice del rinvio») relativamente alla validità del regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1788, che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari [3]. Il giudice del rinvio nutre dubbi circa la compatibilità del regolamento n. 1788/2003 con le finalità della politica agricola comune (in prosieguo: la «PAC») e con i principi di parità di trattamento e di proporzionalità.

2. Le suddette questioni si pongono nell'ambito di una controversia sorta fra produttori di latte, ricorrenti nella causa principale (in prosieguo: le «ricorrenti nella causa principale») e la Cooperativa Milka 2000 (in prosieguo: la «Cooperativa Milka»), convenuta nella causa principale.

3. Le ricorrenti nella causa principale forniscono latte da esse prodotto alla Cooperativa Milka. In base al regolamento n. 1788/2003, la Cooperativa Milka esige il pagamento dalle ricorrenti nella causa principale del prelievo supplementare per il latte. Le suddette ricorrenti contestano la legittimità del regolamento n. 1788/2003, che non potrebbe dunque costituire un fondamento normativo per la riscossione del prelievo supplementare.

I — Contesto normativo

4. Ai sensi dell'art. 5, terzo comma, CE, l'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato CE.

1 — Lingua originale: il tedesco.
2 — Una sintesi è rinvenibile in Priebe, R., in Grabitz, E., Hilf, M., *Das Recht der Europäischen Union*, volume I, art. 34, 21° aggiornamento, punto 61.
3 — GU L 270, pag. 123.

5. Giusta l'art. 33, n. 1, CE, le finalità della PAC sono:

«a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;

b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;

c) stabilizzare i mercati;

d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;

e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori».

6. L'art. 34, n. 1, CE prevede che, per raggiungere gli obiettivi previsti dall'art. 33 CE, sia creata un'organizzazione comune dei mercati agricoli che, a seconda dei prodotti, può assumere una delle forme qui sotto specificate:

«a) regole comuni in materia di concorrenza;

b) un coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali del mercato;

c) un'organizzazione europea del mercato».

7. Ai sensi dell'art. 34, n. 2, CE, l'organizzazione comune in una delle forme indicate al n. 1 del medesimo articolo può comprendere tutte le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi definiti all'art. 33 CE, e in particolare regolamentazioni dei prezzi, sovvenzioni sia alla produzione che alla distribuzione dei diversi prodotti, sistemi per la costituzione di scorte e per il riporto, meccanismi comuni di stabilizzazione all'importazione o all'esportazione. L'organizza-

zione comune deve limitarsi a perseguire gli obiettivi enunciati nell'art. 33 CE ed escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità.

II — L'organizzazione comune del mercato del latte e il prelievo supplementare

8. Dal 1964 il latte è oggetto dell'organizzazione comune del mercato. Sin dagli anni Settanta la produzione di latte è superiore alla relativa domanda. Uno dei motivi di questa situazione è che nel corso degli anni la produzione di latte è diventata più efficiente. Un ulteriore motivo è rappresentato dalla disciplina dell'organizzazione comune del mercato, in base alla quale ai produttori di latte veniva garantita la possibilità, attraverso strumenti di sostegno, di vendere il latte o i prodotti lattiero-caseari ad un determinato prezzo. Ciò ha comportato che i produttori di latte non adeguassero più la produzione all'effettiva domanda, bensì soprattutto alla possibilità di vendere il latte ad un prezzo sovvenzionato. Di conseguenza, si sono create ingenti sovraccapacità strutturali sul mercato lattiero; l'offerta era di gran lunga superiore alla domanda [4]. Diversi provvedimenti del legislatore comunitario [5] non hanno conseguito l'effetto auspicato di stabilizzare il mercato.

9. Le misure di sostegno del prezzo del latte sono finanziate mediante il bilancio comunitario. Dal momento che il prezzo di mercato del latte è decisamente inferiore al prezzo sovvenzionato, la produzione eccedentaria ha comportato un notevole onere per il bilancio della Comunità. Il legislatore comunitario ha ritenuto che tale onere fosse tale da compromettere il futuro della PAC e ha preso in considerazione due misure per risolvere questo problema. Un'alternativa consisteva nel ridurre il prezzo sovvenzionato, un'altra nell'introdurre delle quote per controllare la produzione. Con il regolamento (CEE) n. 856/84, relativo al prelievo supplementare sul latte al fine di ristabilire l'equilibrio del mercato [6], il legislatore comunitario ha optato per una soluzione basata sulle quote.

A — *Il prelievo supplementare*

10. Ai sensi del regolamento n. 856/84, venivano fissati quantitativi di riferimento individuali e nazionali, nonché un quantitativo globale garantito di latte per la Comunità. I quantitativi di riferimento nazionali corrispondevano alla produzione di latte in uno Stato membro in un dato anno di riferimento (a scelta, il 1981, il 1982 o il 1983). Dato che i valori per gli anni 1981 e 1982 erano svantaggiosi per l'Italia, per tale paese è stato

4 — Per questa dinamica del mercato del latte, v. Trotman, C., *The Development of Milk Quotas in the U.K.*, Sweet & Maxwell, 1996, capitolo 1, The Creation of Surplus Europe, pagg. 1-17.

5 — V., ad esempio, il regolamento (CEE) del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1079, relativo ad un prelievo di corresponsabilità e a misure destinate ad ampliare i mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, (GU L 131, pagg. 6 e 7). Ulteriori provvedimenti sono illustrati in Trotman, C., nota 4, pagg. 11 e segg.

6 — GU L 90, pagg. 10-12.

stabilito come anno di riferimento il 1983. I quantitativi di riferimento nazionali sono stati adeguati nel corso degli anni. I quantitativi di riferimento individuali corrispondevano sostanzialmente [7] al quantitativo di latte che le aziende produttrici avevano prodotto o che i primi acquirenti avevano acquistato nell'anno di riferimento. Il quantitativo globale garantito per la Comunità era sostanzialmente composto dai quantitativi prodotti nei singoli Stati membri [8].

11. In caso di superamento del quantitativo di riferimento individuale si riscuoteva un prelievo supplementare. La riscossione del prelievo supplementare rendeva antieconomico per il produttore interessato produrre latte oltre il quantitativo di riferimento individuale.

12. Ai sensi del regolamento n. 856/84, il prelievo supplementare sul latte era in origine applicabile solo per un periodo di cinque anni, ma tale termine è stato prorogato, prima con il regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari [9], e poi con il regolamento n. 1788/03, in vigore dal 1º aprile 2004 [10]. La normativa sul prelievo supplementare fa parte del regolamento (CE) del Consiglio 22 ottobre 2007, n. 1234, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM) [11], entrato in vigore il 1º gennaio 2008 [12].

B — *Il regolamento n. 1788/2003*

13. Ai sensi dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 1788/2003, per ciascuno Stato membro sono stabiliti quantitativi di riferimento nazionali annuali, riportati nell'allegato I al regolamento n. 1788/2003. Giusta l'art. 1, n. 3, del regolamento n. 1788/2003, i quantitativi di riferimento nazionali di cui all'allegato I al

7 — Gli Stati membri potevano anche utilizzare una parte del proprio quantitativo globale garantito come riserva nazionale che avrebbe consentito loro di adeguare i quantitativi di riferimento individuali alla situazione specifica di taluni produttori.

8 — Più l'1 %.

9 — GU L 405, pagg. 1-5.

10 — Art. 27 del regolamento n. 1788/2003.

11 — GU L 299, pagg. 1-149.

12 — V. artt. 66 e segg. del regolamento n. 1234/2007.

medesimo regolamento possono essere riesaminati alla luce della situazione generale del mercato e delle condizioni specifiche esistenti in taluni Stati membri.

14. Ai sensi del combinato disposto degli artt. 1, n. 2, e 6 del regolamento n. 1788/2003, ai produttori di latte sono attribuiti quantitativi di riferimento individuali, la cui somma non supera il quantitativo nazionale di riferimento. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1788/2003, se il quantitativo di riferimento nazionale viene superato, lo Stato membro interessato deve versare alla Comunità il prelievo supplementare in misura corrispondente. In questo caso, ai sensi dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1788/2003, il prelievo supplementare da versare è interamente ripartito tra i produttori che hanno contribuito a ciascun superamento del quantitativo di riferimento nazionale. A tale proposito, ai sensi dell'art. 11, n. 1, del regolamento n. 1788/2003, il primo acquirente del latte è responsabile della riscossione del prelievo supplementare presso i produttori.

15. Ai sensi dell'art. 22 del regolamento n. 1788/2003 il prelievo supplementare è considerato parte degli interventi intesi a regolarizzare i mercati agricoli.

III — Antefatti della causa, causa principale e questioni pregiudiziali

16. Le ricorrenti nella causa principale hanno superato il quantitativo di riferimento individuale loro attribuito per le forniture di latte nelle campagne dal 1995/96 al 2003/04 e negli anni successivi. In qualità di primo acquirente delle forniture di latte interessate, la Cooperativa Milka ha richiesto il prelievo supplementare alle ricorrenti nella causa principale. Queste ultime contestano la riscossione del prelievo supplementare da parte della Cooperativa Milka. Esse chiedono sostanzialmente al giudice del rinvio di accertare la mancanza di titolarità della Cooperativa Milka a far valere nei loro confronti il prelievo supplementare. In questo contesto esse sostengono l'invalidità del regolamento n. 1788/2003. Poiché il giudice nazionale nutre dubbi circa la validità del regolamento n. 1788/2003, ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

1) Se il regolamento [n. 1788/2003], che istituisce un prelievo supplementare a carico delle produzioni lattiero casearie eccedenti la quota nazionale attribuita, senza considerare l'aggiornamento periodico del quantitativo attribuito a ciascun Paese comunitario previa verifica in concreto delle rispettive produzioni, sia compatibile con l'art. 32 [CE] e con le finalità della politica agricola comune ivi

previste, quali l'incremento della produttività dell'agricoltura, lo sviluppo del progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera, dal momento che tale meccanismo grava anche sui produttori lattiero caseari italiani, pregiudicandone sia un tenore di vita equo sia lo sviluppo a causa della inadeguata remunerazione dei fattori produttivi e tanto perché in realtà l'Italia è un paese deficitario (…), costretto a ricorrere alla importazione di materia prima per sostenere le industrie di trasformazione e di commercializzazione di prodotti di qualità (…).

2) Se il [citato] regolamento (…) n. 1788/2003 sia compatibile con l'art. 33 [CE] laddove esso prevede l'organizzazione del mercato comune, ma al contempo stesso esclude qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità, mentre invece la uniforme applicazione del prelievo (…), senza effettiva identificazione tra produttori deficitari ed eccendentari, finisce con [il] discriminare i produttori italiani appartenenti [al] paese deficitario.

3) Se il [citato] regolamento (…) n. 1788/2003 sia compatibile con l'art. 34 [CE] laddove prevede che il perseguimento degli obiettivi contemplati dall'art. 33 "deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori e consumatori della Comunità", mentre tale discriminazione è creata dal regolamento che, al fine del contributo supplementare, richiede una contribuzione uniforme sia a produttori appartenenti a paesi eccedentari sia a quelli deficitari quali l'Italia.

4) Se il regolamento n. 1788/2003 (…) sia compatibile con il principio di proporzionalità riconosciuto dall'art. 5 [CE] laddove esso limita l'azione della Comunità "a quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato" mentre l'applicazione uniforme del prelievo (…) eccede la stessa finalità di una organizzazione comune del mercato perché perpetua a carico della media degli addetti agricoli italiani una bassa produttività, bassi redditi e la necessità di un permanente bisogno di sostegno pubblico.

IV — Procedimento dinanzi alla Corte

17. La domanda di pronuncia pregiudiziale 23 gennaio 2008 è pervenuta in cancelleria il 28 gennaio 2008. Nella fase scritta hanno depositato osservazioni le ricorrenti nella causa principale, la Commissione e il Consiglio. All'udienza tenutasi il 15 gennaio 2009 hanno preso parte e svolto osservazioni i rappresentanti di una delle ricorrenti nella causa principale, del Consiglio e della Commissione.

V — Argomenti delle parti

18. *Le ricorrenti nella causa principale* deducono che l'originario quantitativo di riferimento nazionale per l'Italia fosse basato su dati errati. I dati statistici non avrebbero riportato in modo corretto la produzione effettiva di latte in Italia. Inoltre sarebbe stato trascurato il fatto che la produzione nazionale di latte in Italia sarebbe stata inferiore, e dunque deficiataria, rispetto al fabbisogno nazionale di latte, mentre la produzione nazionale lattiera in altri Stati membri avrebbe superato il relativo fabbisogno nazionale. Nonostante adeguamenti successivi del quantitativo di riferimento nazionale per l'Italia, i suddetti errori originari si sarebbero perpetuati sino ad oggi.

19. Ciò comporterebbe che la produzione nazionale di latte in Italia è in grado di coprire appena il 60 % del fabbisogno nazionale e che è necessario importare il latte da altri Stati membri. In altri Stati membri, invece, la produzione lattiera nazionale eccederebbe chiaramente il fabbisogno nazionale di latte [13]. Dal momento che il prelievo supplementare sarebbe finalizzato a contenere la sovrapproduzione lattiera, esso dovrebbe tuttavia colpire in modo più incisivo i produttori di latte responsabili della sovrapproduzione.

20. Il mancato riguardo per il rapporto fra produzione lattiera nazionale e fabbisogno nazionale di latte costituirebbe in primo luogo una violazione del divieto di discriminazione di cui all'art. 34 CE, comportando che situazioni tra loro diverse siano trattate in modo uguale. Ciò non potrebbe essere giustificato oggettivamente né in base al principio di specializzazione regionale né in base alla solidarietà fra produttori di latte. La considerazione del fabbisogno nazionale non contrasterebbe necessariamente con i suddetti principi. Sarebbe inoltre ravvisabile una discriminazione per il fatto che il prelievo supplementare impedirebbe lo sviluppo e l'adeguamento ai requisiti del mercato di talune imprese.

13 — Il rapporto fra produzione lattiera e fabbisogno nazionale di latte in Francia si attesterebbe al 125 %, in Germania al 125 %, in Irlanda al 360 % circa e in Danimarca al 230 %.

21. Sussisterebbe inoltre una violazione del principio di proporzionalità. Il prelievo supplementare graverebbe in misura maggiore sui piccoli produttori che non sui grandi produttori di latte, in quanto avrebbe effetti più incisivi sulla redditività dei piccoli produttori di latte; questi ultimi riuscirebbero a sopravvivere solo aumentando la produzione.

22. Il prelievo supplementare, infine, non sarebbe idoneo a conseguire le finalità della PAC, ovvero uno sviluppo razionale della produzione agricola, un tenore di vita equo della popolazione agricola e prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori. L'unico obiettivo perseguito con il prelievo supplementare sarebbe la stabilizzazione del mercato lattiero, ma a scapito degli altri obiettivi.

23. Il *Consiglio* osserva innanzi tutto che nel definire il quantitativo di riferimento nazionale per l'Italia, diversamente da altri Stati membri, non è stato preso in considerazione il 1981 come anno di riferimento, bensì il 1983, in quanto più favorevole per l'Italia. I quantitativi di riferimento nazionali, inoltre, sarebbero stati adeguati alla situazione generale del mercato e alle condizioni specifiche esistenti in taluni Stati membri.

24. Secondo il Consiglio, il fatto che non venga preso in considerazione il rapporto fra produzione lattiera in Italia e fabbisogno di latte nel medesimo paese non costituirebbe una discriminazione: esistendo un'organizzazione comune del mercato del latte, tale circostanza sarebbe irrilevante.

25. Il regolamento n. 1788/2003 sarebbe anche compatibile con le finalità della PAC. Il mercato del latte sarebbe caratterizzato da una considerevole sovrapproduzione e, quindi, la stabilizzazione del mercato avrebbe rivestito una grande importanza. Armonizzare il suddetto obiettivo con le altre finalità della PAC rappresenterebbe un processo complesso, per il quale il legislatore comunitario godrebbe di un'ampia discrezionalità. Non sarebbe certamente ammissibile perseguire soltanto uno scopo escludendo le altre finalità della PAC. Qualora se ne presenti la necessità, le istituzioni comunitarie potrebbero, tuttavia, privilegiare temporaneamente una di queste finalità.

26. Infine, anche il principio di proporzionalità sarebbe rispettato. In primo luogo, il legislatore comunitario godrebbe in questo settore di un ampio potere discrezionale che non riguarderebbe esclusivamente la natura e la portata delle disposizioni da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di fatto su cui è fondato un provvedimento. Il legislatore comunitario, pertanto, potrebbe fondarsi su accertamenti globali. In secondo luogo, la circostanza che la produzione lattiera in Italia sia deficitaria a livello nazionale, non comporterebbe una mancanza di proporzionalità del regolamento n. 1788/2003. Si potrebbe ammettere una violazione della proporzionalità solo laddove la decisione del legislatore si sia dimostrata manifestamente inidonea a stabilizzare i mercati. Ciò non sarebbe stato prospettato dal giudice nazionale.

27. L'opinione del giudice del rinvio, secondo cui il regolamento n. 1788/2003 perpetua a carico della media dei produttori italiani una bassa produttività, bassi redditi e la necessità di un permanente bisogno di sostegno pubblico, non sarebbe stato tuttavia dimostrato nell'ordinanza di rinvio.

28. Secondo la *Commissione,* il regolamento n. 1788/2003 sarebbe compatibile con le finalità della PAC. In primo luogo, in relazione alle finalità della PAC, l'esistenza o meno di un equilibrio fra domanda e offerta di latte in un determinato Stato membro sarebbe irrilevante, poiché per il latte esisterebbe un'organizzazione europea del mercato. Le misure di stabilizzazione del legislatore comunitario, pertanto, sarebbero rivolte al mercato europeo nel suo complesso, e non già ai mercati nazionali. Il legislatore comunitario, inoltre, avrebbe anche preso in considerazione le altre finalità della PAC nel regolamento n. 1788/2003. Il prelievo supplementare sul latte avrebbe rappresentato la misura più efficace per porre un freno alla sovrapproduzione di latte. L'alternativa, una diminuzione del prezzo di intervento, avrebbe rappresentato una misura più incisiva in quanto avrebbe avuto ripercussioni di gran lunga più svantaggiose sul reddito dei produttori di latte. Inoltre, con il prelievo supplementare si perseguirebbero, accanto alla stabilizzazione dei mercati, anche altri obiettivi della PAC. Nell'ordinanza di rinvio, peraltro, non è delineato alcun contrasto fra il regolamento n. 1788/2003 e le finalità della PAC. Il legislatore comunitario potrebbe comunque attribuire temporaneamente la priorità ad una delle finalità della PAC, qualora ciò sia giustificato sulla base delle circostanze e del contesto economico. Il grave squilibrio fra offerta e domanda sul mercato lattiero avrebbe giustificato e continuerebbe a giustificare l'adozione del prelievo supplementare.

29. Non è ravvisabile neanche una violazione del divieto di discriminazione. In un'organizzazione europea dei mercati non rileverebbe l'esistenza di un deficit o di un'eccedenza a livello nazionale. L'Italia, comunque, sarebbe stata particolarmente avvantaggiata in sede di

determinazione dei propri quantitativi di riferimento nazionali. Nel periodo compreso fra le campagne del latte dal 1984/85 al 2006/07, i quantitativi di riferimento nazionali per i dieci Stati membri sarebbero diminuiti mediamente del 2 %, mentre il quantitativo di riferimento nazionale per l'Italia sarebbe aumentato del 6 %. Il suddetto aumento, tuttavia, non sarebbe riconducibile ad un accresciuto fabbisogno nazionale, bensì a circostanze specifiche. Il fatto che si faccia riferimento al livello di produzione in un anno specifico come valore di riferimento costituirebbe inoltre espressione del principio di specializzazione regionale. Ciò rappresenterebbe un principio fondamentale del mercato comune, secondo cui la produzione deve avere luogo dove possa essere realizzata con la maggiore efficienza economica in seno alla Comunità. Non sarebbe compatibile con questo principio considerare il rapporto fra produzione e fabbisogno di latte a livello nazionale. Sarebbe inoltre d'uopo osservare che l'organizzazione del mercato del latte è caratterizzata da aiuti alla produzione per gli agricoltori e da una produzione eccedentaria. Nel suddetto contesto, si dovrebbe richiedere uno sforzo comune a tutti i produttori di latte della Comunità. Infine, non sarebbe ravvisabile alcuna discriminazione nel fatto che il prelievo supplementare abbia effetti diversi su taluni produttori o taluni Stati membri. I quantitativi di riferimento si fonderebbero su criteri oggettivi, adeguati alla finalità da perseguire. Facendo riferimento alla produzione in un anno di riferimento si sarebbe tenuto conto della rilevanza economica dei produttori di latte e dei vantaggi loro concessi in un determinato momento. Al riguardo, occorrerebbe tenere presente che il legislatore comunitario godrebbe, in materia di politica agraria, di un ampio potere discrezionale che non riguarderebbe esclusivamente la natura e la portata delle disposizioni da adottare, ma anche l'accertamento dei dati di fatto su cui è fondato un provvedimento. Il legislatore comunitario, pertanto, potrebbe fondarsi anche su accertamenti globali.

30. Non sarebbe ravvisabile neanche una violazione del principio di proporzionalità. A causa delle complesse valutazioni di ordine politico, economico e sociale cui è tenuto, il legislatore comunitario godrebbe di un'ampia discrezionalità. Una misura del legislatore comunitario, pertanto, sarebbe illegittima solo se manifestamente inidonea a conseguire la finalità perseguita. Il prelievo supplementare, tuttavia, sarebbe idoneo a conseguire la stabilizzazione dei mercati limitando le eccedenze produttive. Misure alternative non sarebbero state ugualmente efficaci.

VI — Soluzione delle questioni pregiudiziali

31. Con le sue quattro questioni, il giudice nazionale intende sapere se il regolamento n. 1788/2003 [14] sia legittimo, e dunque possa fungere da fondamento per le pretese della Cooperativa Milka nei confronti delle ricorrenti nella causa principale. Il giudice nazionale nutre dubbi circa la compatibilità del regolamento n. 1788/2003 con le finalità della PAC, il divieto di discriminazione e il principio di proporzionalità. Un elemento sostanziale a fondamento di questi dubbi giuridici è rappresentato dal fatto che in sede di definizione del quantitativo di riferimento nazio-

14 — Le questioni del giudice del rinvio si riferiscono esclusivamente al regolamento n. 1788/2003 e pertanto farò riferimento esclusivamente ad esso. Le norme in questione dei regolamenti nn. 3950/92 e 1234/2007 mi sembrano tuttavia sostanzialmente analoghe a quelle del regolamento n. 1788/2003.

nale per gli Stati membri, ai sensi del regolamento n. 1788/2003, non venga considerato il rapporto fra la produzione lattiera e il fabbisogno di latte nei singoli Stati membri.

34. Con la riscossione del prelievo supplementare si mira in primo luogo ad eliminare le eccedenze strutturali sul mercato lattiero per ridurre il divario fra l'offerta e la domanda, conseguendo così un migliore equilibrio del mercato [15]. La riscossione del prelievo supplementare, dunque, giova innanzi tutto alla stabilizzazione dei mercati e, quindi, ad una finalità della PAC.

A — *Prima questione pregiudiziale*

Compatibilità della riscossione del prelievo supplementare con le finalità della PAC

32. Con la sua prima questione pregiudiziale il giudice nazionale intende sapere se il regolamento n. 1788/2003 sia compatibile con le finalità della PAC. In tale contesto, il giudice nazionale fa riferimento all'art. 32 CE. Le finalità della PAC, al cui contenuto il giudice nazionale rinvia, tuttavia, non sono riportate all'art. 32 CE, bensì all'art. 33 CE. Si deve quindi intendere la prima questione del giudice nazionale come se avesse ad oggetto la compatibilità del regolamento n. 1788/2003 con le finalità della PAC di cui all'art. 33 CE.

35. La tesi secondo cui la compatibilità del regolamento n. 1788/2003 con le finalità della PAC sarebbe messa in forse poiché perseguirebbe come unico scopo la stabilizzazione dei mercati a spese delle altre finalità della medesima politica rappresenta una critica inconferente.

33. Come si evince dall'art. 33, n. 1, CE, gli obiettivi della PAC sono molteplici: essi comprendono l'incremento della produttività dell'agricoltura, l'assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, la stabilizzazione dei mercati, la garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti e l'assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

36. Nella valutazione delle finalità perseguite con il prelievo supplementare occorre considerare che la riscossione dello stesso è strettamente legata ad altre misure di intervento nell'organizzazione comune del mercato del latte. Come osservato precedentemente [16], il prezzo del latte è sovvenzionato da misure di intervento. Con questa e con altre misure si intende assicurare un tenore di

15 — V. il terzo 'considerando' del regolamento n. 1788/2003. Circa il regolamento precedente n. 857/84, v. anche sentenza 17 maggio 1988, causa 84/87, Erpelding (Racc. pag. 2647, punto 26).

16 — V. paragrafo 8 delle presenti conclusioni.

vita equo ai produttori di latte. Se si producesse latte senza alcun riguardo per la domanda effettiva e solo con riferimento alla possibilità di poterlo vendere ad un prezzo sovvenzionato, vi è il rischio — come ha dimostrato l'esperienza precedente all'introduzione del prelievo supplementare — che il bilancio comunitario sia portato al proprio limite di tenuta dalla produzione di laghi di latte e montagne di burro. La stabilizzazione dei mercati, che costituisce il fine del prelievo supplementare [17], mira anche a garantire la sostenibilità finanziaria delle misure di sostegno dei prezzi [18]. Essa, dunque, serve anche ad assicurare un tenore di vita equo ai produttori di latte con un onere sostenibile per il bilancio comunitario e inoltre giova ad una razionalizzazione della produzione lattiera [19]. Con il prelievo supplementare, pertanto, non si persegue soltanto la finalità della stabilizzazione del mercato del latte.

37. Per completare le osservazioni che precedono, occorre evidenziare che, anche se si perseguisse soltanto una stabilizzazione dei mercati, ciò non costituirebbe necessariamente una violazione dell'art. 33 CE. Il legislatore comunitario dispone di un ampio potere discrezionale nell'attuazione della PAC. Ciò corrisponde alle responsabilità politiche che gli artt. 32 CE e segg. gli attribuiscono per l'organizzazione della PAC [20]. Vero è che, nel contesto del suddetto potere discrezionale, il legislatore deve garantire una conciliazione fra gli scopi (in parte contrastanti) della PAC [21]. Nel fare ciò, esso può dare all'uno o all'altro degli obiettivi della PAC la preminenza temporanea resa necessaria dai fatti o dalle circostanze economiche [22]. Pertanto, il limite del potere discrezionale si raggiunge quando il legislatore comunitario persegue isolatamente una delle finalità della PAC in modo da rendere (stabilmente) impossibile il conseguimento degli altri obiettivi.

38. Nel contesto della produzione eccedentaria e delle sovraccapacità strutturali sul mercato del latte, la riscossione del prelievo supplementare per stabilizzare i mercati è giustificata. Il fatto che la suddetta finalità non possa essere perseguita escludendo costantemente le altre finalità della PAC è dimostrato già dalla limitazione temporale del regolamento n. 1788/2003 [23]. La natura transitoria del prelievo supplementare è confermata anche dal fatto che il 20 novembre 2008 il Consiglio ha valutato di eliminare completamente il prelievo supplementare nel 2015.

17 — V. sentenza della Corte 19 marzo 1992, causa C-311/90, Hierl (Racc. pag. I-2061, punto 10).

18 — Sentenza Erpelding (nota 15, punto 26).

19 — Sentenza Erpelding (nota 15, punto 26); sentenza del Tribunale 13 luglio 1995, causa T-466/93, O'Dwyer e a. (Racc. pag. II-2071, punto 82).

20 — Priebe, R., nota 2, art. 33, punto 2, sottolinea che finalità di così ampio respiro come quelle di cui all'art. 33 CE non sono previste per altre politiche comunitarie.

21 — Sentenze Hierl (nota 17, punto 13); 11 marzo 1987, cause riunite 279/84, 280/84, 285/84 e 286/84, Rau Lebensmittelwerke e a./Commissione (Racc. pag. 1069, punto 21), e O'Dwyer e a. (nota 19, punto 80).

22 — Sentenze Rau Lebensmittelwerke e a./Commissione (nota 21, punto 21) e 20 settembre 1988, causa 203/86, Spagna/Consiglio (Racc. pag. 4563, punto 10).

23 — V. art. 1, n. 1, del regolamento n. 1788/2003. Priebe, R., nota 2, art. 33, punto 3, sottolinea giustamente il fatto che possono essere fissate anche priorità a più lungo termine se e nella misura in cui la situazione economica lo richieda.

Compatibilità dei quantitativi di riferimento nazionali con le finalità della PAC

39. I dubbi del giudice nazionale circa la compatibilità del regolamento n. 1788/2003 con le finalità della PAC traggono sostanzialmente origine dal fatto che il quantitativo di riferimento nazionale per l'Italia sarebbe basato su dati erronei e questi vizi persisterebbero anche oggi. Anche queste perplessità mi appaiono infondate.

40. L'impostazione secondo la produzione in un periodo di riferimento non mi appare incompatibile con le finalità della PAC.

41. Collegandosi alla produzione in un periodo di riferimento, si tiene conto del principio di specializzazione della produzione nel mercato interno europeo. Secondo il suddetto principio, costituisce uno dei vantaggi economici di un mercato interno il fatto che un prodotto sia realizzato nel luogo dove vi sia maggiore efficienza economica. Le ricorrenti nella causa principale eccepiscono invece che l'entità della produzione lattiera nei singoli Stati membri non costituirebbe necessariamente un indicatore di massima efficienza economica della produzione in un dato luogo. Se è vero che la produzione lattiera non è sicuramente un settore in cui le forze dell'economia di mercato si realizzano in modo completamente libero, tuttavia la ripartizione regionale della suddetta produzione nella Comunità in un periodo di riferimento rappresenta un punto di partenza sostenibile che tiene conto non solo della specializzazione territoriale, ma anche di ulteriori aspetti per i quali occorre avere riguardo nel contesto della PAC.

42. L'impostazione secondo un anno di riferimento, infatti, tiene conto della forza economica dei produttori di latte e dei vantaggi che i suddetti produttori e gli Stati membri hanno ricavato dal regime in un dato momento. Impostando il sistema secondo il latte prodotto in un anno di riferimento si garantisce infatti che i produttori di latte nei singoli Stati membri non vengano privati del fondamento per un tenore di vita equo dalla riscossione del prelievo supplementare.

43. Con ciò si tiene conto anche del principio di solidarietà fra i produttori di latte. Questi ultimi sono sovvenzionati dal bilancio comu-

nitario. Se il prelievo supplementare è finalizzato a limitare la sovrapproduzione sul mercato del latte e a contenere l'onere per il bilancio comunitario in un contesto finanziariamente sostenibile, il considerare la produzione nazionale ed individuale in un periodo di riferimento, ovvero l'aumentare o il ridurre i quantitativi di riferimento attribuiti, esprime in uguale misura uno sforzo di solidarietà cui devono partecipare allo stesso modo tutti i produttori della Comunità [24].

44. Inoltre, il rapporto fra la produzione lattiera e il fabbisogno di latte in Italia non costituisce, a mio avviso, una circostanza di cui il legislatore comunitario dovesse obbligatoriamente tenere conto quando ha adottato il regolamento n. 1788/2003.

45. Se è vero che il legislatore comunitario può, anche nel contesto di un'organizzazione europea del mercato, operare una differenziazione regionale purché questa sia necessaria in base al prodotto interessato, alla struttura del mercato o in forza di altri motivi oggettivi, rilevanti per la realizzazione della PAC, in questo contesto non mi sembra esclusa, in via di principio, neanche una differenziazione a seconda dei territori degli Stati membri, anche se questa, per sua natura, deve essere in un certo modo conciliata con un'organizzazione comune del mercato [25].

46. La considerazione della domanda nazionale di un prodotto, tuttavia, non costituisce un motivo di cui tenere conto nel contesto di una organizzazione comune del mercato. Piuttosto, la considerazione della domanda nazionale osta al principio di specializzazione della produzione nel mercato interno europeo [26]. L'entità del fabbisogno di latte in uno Stato membro, e l'aumento o la diminuzione dello stesso, infatti, non è indicativa del fatto che il latte nel suddetto Stato membro possa essere prodotto in modo particolarmente conveniente. Prendendo in considerazione il fabbisogno nazionale si incorrerebbe nel rischio di limitare i vantaggi che una specializzazione in un mercato unico comporta.

47. Infine non riesco a ravvisare ulteriori elementi (oltre alla mancata presa in considerazione del fabbisogno nazionale, a torto criticata) per cui i quantitativi di riferimento, applicabili in Italia in forza del regolamento n. 1788/2003, sarebbero fondati su dati erronei. Il Consiglio e la Commissione

24 — V., al riguardo, sentenze 9 luglio 1985, causa 179/84, Bozzetti/Invernizzi (Racc. pag. 2301, punto 32), e Spagna/Consiglio (nota 22, punto 29).

25 — V. paragrafi 41-43 delle presenti conclusioni.

26 — V., al riguardo, sentenza Spagna/Consiglio (nota 22, punto 25) e sentenza del Tribunale O'Dwyver (nota 19 [il testo tedesco riporta 17], punto 113).

hanno evidenziato che per l'Italia è stato stabilito come anno di riferimento il 1983 dopo che era risultato che i dati relativi al 1981 sarebbero stati svantaggiosi. Non sono ravvisabili elementi che facciano pensare che tali dati poggino su un fondamento erroneo, su cui si sarebbe basato il regolamento n. 1788/2003. Il fatto che il legislatore comunitario si basi su dati statistici non costituisce un errore di valutazione. Secondo una costante giurisprudenza, il potere discrezionale del legislatore comunitario nell'ambito della PAC non riguarda esclusivamente la natura e la portata dei provvedimenti da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di fatto [27].

Conclusione

48. In conclusione, né la riscossione del prelievo supplementare in sé, né la mancata considerazione del rapporto fra produzione lattiera e fabbisogno di latte in uno Stato membro nella determinazione dei quantitativi di riferimento nazionali mi appaiono incompatibili con le finalità della PAC di cui all'art. 33 CE.

27 — Sentenza 29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette Frères/Consiglio (Racc. pag. 3333, punto 25).

B — *Seconda e terza questione pregiudiziale*

49. Con la sua *seconda questione pregiudiziale* il giudice nazionale intende sapere se il regolamento n. 1788/2003 sia compatibile con il principio di uguaglianza. In tale contesto il giudice fa riferimento all'art. 33 CE. Il principio della parità di trattamento, tuttavia, è disciplinato all'art. 34, n. 2, secondo comma, CE. La seconda questione del giudice nazionale, pertanto, deve essere interpretata come se avesse ad oggetto la compatibilità del regolamento n. 1788/2003 con il principio della parità di trattamento disciplinato all'art. 34, n. 2, secondo comma, CE [28]. Con la sua *terza questione pregiudiziale* il giudice nazionale intende sapere se il regolamento n. 1788/2003 costituisca una violazione del divieto di discriminazione ai sensi dell'art. 34, n. 2, secondo comma, CE, per il fatto che sia richiesto un prelievo uniforme sia a produttori appartenenti a Stati membri con una produzione eccedentaria sia a quelli aventi una produzione deficitaria. La seconda e la terza questione pregiudiziale, pertanto, riguardano entrambe la compatibilità del regolamento n. 1788/2003 con il principio di uguaglianza di cui all'art. 34, n. 2, secondo comma, CE. Pertanto le esaminerò congiuntamente.

28 — Qualora il riferimento del giudice nazionale al principio di uguaglianza nella seconda questione pregiudiziale debba essere inteso come un riferimento al principio generale di uguaglianza, occorre osservare che il divieto di discriminazione enunciato dall'art. 34, n. 2, secondo comma, CE è solo una specificazione del principio generale di uguaglianza; sentenza 25 novembre 1986, causa 201/85, Klensch e a. (Racc. pag. 3477, punto 9).

50. Il giudice nazionale ravvisa una discriminazione dei produttori italiani nella circostanza che, all'atto di determinare il quantitativo di riferimento nazionale, non venga preso in considerazione il rapporto fra produzione lattiera e fabbisogno di latte in uno Stato membro. Non riesco a vedere in ciò una violazione del principio di uguaglianza.

51. In forza del principio di eguaglianza, sancito dall'art. 34, n. 2, secondo comma, CE, è vietata qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità. Il divieto di discriminazione, dunque, impone che situazioni analoghe non siano trattate in modo diverso e che situazioni diverse non siano trattate nello stesso modo, a meno che un siffatto trattamento sia obiettivamente giustificato [29].

52. Ho già osservato [30] che il legislatore comunitario dispone in materia di PAC di un ampio potere discrezionale corrispondente alle responsabilità politiche che gli artt. 32 CE e segg. gli attribuiscono. Di questo potere discrezionale occorre tenere conto anche nel contesto dell'art. 34, n. 2, secondo comma, CE [31].

53. Innanzitutto, dubito che la circostanza che nei singoli Stati membri il rapporto fra produzione lattiera e fabbisogno di latte non viene preso in considerazione nel determinare i quantitativi di riferimento nazionali equivalga a trattare allo stesso modo situazioni diverse nell'accezione di cui all'art. 34, n. 2, secondo comma, CE.

54. Il principio di parità di trattamento, a mio avviso, non può essere invocato già per il solo fatto che due situazioni che presentano un elemento diverso vengono trattate allo stesso modo. Si può invece ammettere che situazioni diverse sono state trattate nello stesso modo solo qualora l'elemento per cui entrambe le situazioni si differenziano sia rilevante in considerazione della disciplina comunitaria pertinente e delle finalità con essa perseguite [32]. Pertanto, non è ravvisabile a mio avviso un trattamento analogo di situazioni diverse ai sensi dell'art. 34, n. 2, secondo comma, CE, qualora il rapporto fra produzione lattiera e fabbisogno di latte nei singoli Stati membri non sia rilevante nel contesto degli artt. 32 CE e segg. Ciò dipende soprattutto dalle finalità della PAC.

29 — Sentenze Hierl (nota 17, punto 18) e Spagna/Consiglio (nota 22, punto 25).

30 — V. paragrafo 37 delle presenti conclusioni.

31 — V., in particolare, la sentenza 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a. (Racc. pag. I-435, punto 14).

32 — Herny, R., *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, pag. 357, presuppone che non vi sia di per sé una omogeneità o una particolarità delle situazioni, bensì che la valutazione del caso sia effettuata solo avendo come parametro l'oggetto e la finalità della norma.

55. Come ho già esposto in precedenza [33], considerare il rapporto fra la produzione lattiera nazionale e il fabbisogno nazionale di latte non rappresenta una circostanza da prendere obbligatoriamente in considerazione nel contesto dell'organizzazione comune del mercato del latte, bensì piuttosto una circostanza che osta al principio della specializzazione regionale e che, pertanto, non può essere presa in considerazione in un'organizzazione comune del mercato. A mio avviso, già solo per questo motivo non si può ravvisare un trattamento analogo di situazioni diverse ai sensi dell'art. 34, n. 2, secondo comma, CE.

56. Anche qualora la mancata considerazione del rapporto fra la produzione lattiera nazionale e il fabbisogno nazionale dovesse essere ritenuta un trattamento analogo di situazioni diverse ai sensi dell'art. 34, n. 2, secondo comma, CE, tale analogia sarebbe obiettivamente giustificata per i motivi già esposti.

57. In conclusione, il regolamento n. 1788/2003 è compatibile anche con il principio della parità di trattamento di cui all'art. 34, n. 2, secondo comma, CE [34].

C — *Quarta questione pregiudiziale*

58. Con la sua quarta questione pregiudiziale il giudice nazionale intende sapere se il regolamento n. 1788/2003 sia compatibile con il principio di proporzionalità di cui all'art. 5, terzo comma, CE.

Criterio di valutazione

59. Ai sensi dell'art. 5, terzo comma, CE, l'azione della Comunità non può andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato CE. Il principio di proporzionalità di cui all'art. 5, terzo comma, CE si applica nel caso di ingerenza degli organi comunitari nei diritti fondamentali del singolo [35] o negli interessi degli Stati membri [36].

33 — V. paragrafi 44-46 delle presenti conclusioni.

34 — Il fatto che la riscossione del prelievo supplementare abbia conseguenze gravose per taluni produttori di latte non costituisce una discriminazione ai sensi dell'art. 34, n. 2, secondo comma, CE. Ciò, tuttavia, può essere significativo nel contesto della proporzionalità. V., con riferimento alla proporzionalità, paragrafi 58-72 delle presenti conclusioni.

35 — Sentenza della Corte 5 ottobre 1994, causa C-404/92 P, X/Commissione (Racc. pag. I-4737, punto 18).

36 — Priebe, R., nota 2, art. 37, punto 26b.

60. La compatibilità di un'azione degli organi comunitari con il principio di proporzionalità dipende dal fatto che l'azione sia idonea e necessaria per il conseguimento degli obiettivi legittimamente perseguiti e sia proporzionata all'interferenza nei diritti del singolo o negli interessi degli Stati membri [37]. Nell'esaminare la proporzionalità di azioni in materia di PAC, la Corte, tuttavia, si è talvolta [38] limitata a verificare se l'azione non fosse manifestamente inidonea a conseguire lo scopo perseguito dal legislatore comunitario. Questa verifica limitata della proporzionalità è stata giustificata dalla Corte con l'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore comunitario in materia di PAC [39].

61. La suddetta impostazione non mi convince. Come ha esposto convincentemente l'avvocato generale Sharpston nelle conclusioni da lei presentate il 14 giugno 2007 nella causa Zuckerfabrik Jülich, il controllo giurisdizionale di un provvedimento del legislatore comunitario non è escluso dall'ampio potere discrezionale di quest'ultimo [40]. Condivido la sua opinione e vorrei accennare alle seguenti riflessioni per completare il discorso.

62. Innanzi tutto non mi è chiaro il motivo per cui l'ampio potere discrezionale del legislatore comunitario in materia di PAC debba comportare necessariamente che la triplice verifica della proporzionalità (idoneità, necessità e adeguatezza) si riduca alla singola verifica dell'idoneità. Posso ben figurarmi le perplessità esistenti nei confronti di un controllo troppo esteso degli atti del legislatore comunitario da parte della Corte. Non è compito della Corte sostituirsi alle decisioni sociali, economiche o politiche del legislatore comunitario attraverso proprie

37 — Sentenza della Corte 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder HS Kraftfutter (Racc. pag. 2237, punto 21); sentenza del Tribunale O'Dwyer (nota 19, punto 107). In questo senso è inteso anche l'art. 5, terzo comma, CE, sebbene il requisito di adeguatezza non possa affatto essere ricavato dal tenore letterale della norma stessa. V. Schima, B., in: Mayer, H., *Kommentar zum EU- und EG-Vertrag*, art. 5, 50° aggiornamento, punto 44.

38 — La Corte ha tuttavia stabilito in talune altre cause un criterio di valutazione più severo, come ad esempio nelle sentenze 27 giugno 1990, causa C-118/89, Lingenfelser (Racc. pag. I-2637, punti 12-14); 21 gennaio 1992, causa C-319/90, Pressler (Racc. pag. I-203, punti 12-17), e 6 luglio 2000, causa C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (Racc. pag. I-5461, punti 35 e 36).

39 — V., ad esempio, sentenze della Corte Schräder HS Kraftfutter (nota 37, punto 22.); 13 novembre 1990, causa 331/88, Fedesa (Racc. pag. I-4023, punti 13 e segg.), e O'Dwyer (nota 19, punto 107).

40 — Causa C-5/06 (Racc. pag. I-3231, paragrafo 65): «(…) Ciò, tuttavia, non significa che il legislatore comunitario abbia carta bianca nel settore dell'agricoltura. La Corte non ha escluso il proprio controllo giurisdizionale sull'esercizio da parte delle istituzioni del loro ampio potere discrezionale. Se tale controllo deve avere qualche valore, la Corte deve poter intervenire laddove, come nelle fattispecie di cui trattasi, il metodo di calcolo di un contributo alla produzione, inteso come mezzo tramite il quale i produttori indennizzano la Comunità dei costi derivanti dallo smaltimento delle eccedenze di produzione, comporti un evidente sovraccarico, imponendo loro oneri sproporzionati».

decisioni [41]. Alle suddette perplessità si può tuttavia obiettare che il controllo si limita a verificare se le misure interessate siano *manifestamente* non necessarie o non adeguate e che in occasione del suddetto controllo si tiene conto della prerogativa di valutazione e dell'ampio potere discrezionale del legislatore comunitario [42]. In tal modo è possibile garantire il rispetto del margine di discrezionalità politico del legislatore comunitario.

63. Contro una limitazione della verifica del principio di proporzionalità alla palese inidoneità di un provvedimento vi è il fatto che i requisiti di idoneità, necessità e adeguatezza non sono espressione della graduazione di un medesimo principio che può essere limitato o ampliato a seconda dell'intensità del controllo giurisdizionale. Piuttosto, la verifica della necessità e dell'adeguatezza di una misura rispetto all'idoneità rivestono un'importanza autonoma ed essenziale per la tutela dell'individuo. Solo nell'ambito della necessità e dell'adeguatezza si «mettono in rapporto» lo scopo perseguito dal legislatore comunitario e i diritti del singolo coinvolti. Qualora si controlli solo l'idoneità di una misura, non si effettua dunque una verifica della proporzionalità, bensì esclusivamente un controllo obiettivo del potere discrezionale senza componenti di tutela del singolo [43]. Dal momento che la riscossione del prelievo supplementare è idonea ad incidere in modo sensibile nei diritti dei produttori di latte, mi sembra che proprio in questo settore sia importante non limitare la verifica della proporzionalità ad un controllo obiettivo della discrezionalità.

64. In conclusione, non ritengo corretto limitare la verifica della proporzionalità di un provvedimento nel campo della PAC a controllare se questo sia manifestamente inidoneo. Pertanto, di seguito verificherò se la riscossione del prelievo supplementare e la determinazione dei quantitativi di riferimento siano manifestamente inidonei, manifestamente non necessari o manifestamente inadeguati con riferimento agli obiettivi perseguiti dal legislatore comunitario, ed in queste singole fasi di controllo prenderò in considerazione la prerogativa di valutazione e l'ampio

41 — Relativamente a tali perplessità, in particolare secondo l'ottica della common law, v. Jacobs, F., «Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law», in: Ellis, E., *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart, 1999, pagg. 1 e segg., pag. 20, il quale tuttavia sottolinea che esistono taluni motivi a favore di un controllo giurisdizionale limitato del legislatore a livello nazionale nell'organizzazione e nello sviluppo storico degli ordinamenti giuridici nazionali e pertanto non possono necessariamente essere trasposti sul piano del diritto comunitario. V. anche Schima, B. (nota 37), punto 48, il quale sottolinea che la responsabilità primaria della tutela del principio di proporzionalità spetta al legislatore comunitario e la Corte non può semplicemente imporre la propria opinione al posto di quella del legislatore.

42 — V., al riguardo, Rivers, J., «Proportionality and discretion in international and European law», in: *Transnational constitutionalism,* Cambridge University Press 2007, pagg. 114 e segg. e pagg. 120 e segg., che opera soprattutto una differenza fra «policy-choice discretion» e «evidential discretion».

43 — V., al riguardo, anche von Danwitz, T., Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, pag. 396, che sottolinea che un siffatto modus operandi degrada il principio di proporzionalità ad un controllo sulla discrezionalità.

potere discrezionale del legislatore comunitario.

Controllo della proporzionalità

65. Dalle ragioni sopra specificate si evince che sia la riscossione del prelievo supplementare in sé [44] sia la determinazione dei quantitativi di riferimento nazionali [45] non sono manifestamente inidonei a perseguire le finalità della PAC.

66. Non riesco inoltre ad individuare alcun elemento in base al quale il prelievo supplementare e la determinazione dei quantitativi di riferimento nazionali sarebbero stati manifestamente non necessari. Un provvedimento è necessario laddove, fra le molteplici misure idonee a conseguire lo scopo perseguito, sia quella che impone l'onere minore per l'interesse o il bene giuridico colpito [46].

67. Come affermato dal Consiglio e dalla Commissione, il legislatore comunitario ha preso in considerazione soprattutto la riduzione del prezzo sovvenzionato quale alternativa all'introduzione del prelievo supplementare. Ha tuttavia optato per l'introduzione del prelievo supplementare poiché una riduzione del prezzo sovvenzionato, secondo la sua valutazione, avrebbe avuto ripercussioni molto più negative sul reddito dei produttori di latte rispetto all'introduzione del prelievo supplementare.

68. Relativamente alla determinazione del quantitativo di riferimento nazionale, un metodo che tenga conto del rapporto fra la produzione lattiera e il fabbisogno di latte nei singoli Stati membri cede il passo in quanto strumento meno incisivo, poiché, per le ragioni esposte in precedenza [47], non sarebbe idoneo a considerare soprattutto il principio di specializzazione regionale e il principio di solidarietà fra produttori di latte.

69. Infine, non sussiste neanche un rapporto manifestamente inadeguato fra gli obiettivi perseguiti e i pregiudizi arrecati.

70. Occorre innanzi tutto rilevare che, prima dell'introduzione del prelievo supplementare, il bilancio della Comunità aveva raggiunto il proprio limite di tenuta a causa di una produzione eccedentaria di latte che non era impostata secondo la domanda effettiva, bensì secondo la possibilità di vendere il latte ad un

44 — V. paragrafi 35-38 delle presenti conclusioni.

45 — V. paragrafi 39-47 delle presenti conclusioni.

46 — Sentenza della Corte 11 luglio 1989, Schräder HS Kraftfutter (nota 37, punto 21); sentenza del Tribunale O'Dwyer (nota 19, punto 107).

47 — Paragrafi 39-46 delle presenti conclusioni.

prezzo sovvenzionato. Il regolamento n. 1788/2003 ha, fra l'altro, lo scopo di contenere i costi dei provvedimenti di sostegno entro un quadro finanziariamente sostenibile. Sebbene i produttori subiscano una limitazione delle proprie possibilità di vendita a causa della suddetta misura di correzione, ciò deve essere accettato in linea di principio dai produttori a motivo dell'interesse pubblico ad un controllo della produzione di generi alimentari in una certa misura, da un lato, e ad una sostenibilità finanziaria di tale controllo, dall'altro [48].

Conclusione

71. Per quanto riguarda il rilievo del giudice nazionale circa il fatto che i piccoli produttori di latte non potrebbero sopravvivere in Italia senza aumentare la propria produzione, o sarebbero obbligati a perpetuare una bassa produttività e bassi redditi e avrebbero bisogno permanente di sostegno pubblico, occorre osservare quanto segue. La riscossione del prelievo supplementare favorisce in particolare il mantenimento dei provvedimenti di sostegno dei prezzi entro un contesto finanziariamente sostenibile, inteso a garantire ai produttori di latte un tenore di vita equo. Senza il meccanismo di sostegno, nel caso di un prodotto omogeneo di massa come il latte, la concorrenza si farebbe sentire in primo luogo sul prezzo. Dal momento che i piccoli produttori possono conseguire tendenzialmente minori effetti di scala rispetto ai grandi produttori, un'eliminazione dei quantitativi di riferimento individuali gioverebbe maggiormente ai grandi produttori. Con la riscossione del prelievo supplementare, pertanto, si garantisce il funzionamento di un regime che consente un tenore di vita equo anche ai produttori più piccoli. Già solo per questo motivo, la determinazione del quantitativo di riferimento non può essere considerata come un aggravio manifestamente inadeguato dei piccoli produttori di latte. Ad integrazione di quanto detto, occorre osservare che le disposizioni del diritto primario in materia di PAC non sono finalizzate a favorire le imprese meno remunerative.

72. Ritengo pertanto che il regolamento n. 1788/2003 non incida in modo sproporzionato sui diritti o sugli interessi dei produttori di latte e, pertanto, sia compatibile con l'art. 5, terzo comma, CE [49].

D — *Sintesi*

73. In sintesi, concludo che il regolamento n. 1788/2003 non è contrario né alle finalità della PAC, né al divieto di discriminazione, né al principio di proporzionalità.

48 — Sentenza O'Dwyer (nota 19, punto 89).

49 — Così anche sentenza 25 marzo 2004, cause riunite C-231/00, C-303/00 e C-451/00, Cooperativa Lattepiù e a. (Racc. pag. I-2869, punto 73) sul regolamento n. 3950/92.

VII — Conclusione

74. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco di risolvere le questioni sottoposte dal giudice nazionale nel seguente modo:

Il regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1788, che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, è compatibile con le finalità della politica agricola comune di cui all'art. 33 CE, con il principio di parità di trattamento di cui all'art. 34, n. 2, secondo comma, CE, e con il principio di proporzionalità, anche laddove i quantitativi di riferimento nazionali non vengano adeguati al rapporto fra produzione e fabbisogno di latte in uno Stato membro.