CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS presentate il 16 gennaio 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella presente causa, il Finanzgericht di Monaco ha sottoposto alla Corte due questioni relative alla validità del regolamento del Consiglio 16 marzo 1987, n. 775 (GU L 78, pag. 5), relativo alla sospensione temporanea di una parte dei quantitativi di riferimento previsti dall'art. 5 quater, n. 1, del regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari (GU L 148, pag. 13).

2. Al fine di limitare l'eccedenza di produzione, l'art. 1, n. 1, del regolamento n. 775/87 contiene le seguenti disposizioni nei suoi primi tre commi:

« A decorrere dal quarto periodo di dodici mesi di applicazione del regime del prelievo supplementare previsto dall'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68, è sospesa una quota uniforme di ciascun quantitativo di riferimento previsto dall'art. 5 quater, n. 1, di detto regolamento.

Tale quota è fissata in maniera tale da consentire che la somma dei quantitativi sospesi sia pari al 4%, nel quarto periodo, e al 5,5%, nel quinto periodo, del quantitativo globale garantito di ciascuno Stato membro, stabilito dall'art. 5 quater, n. 3, del regolamento (CEE) n. 804/68, per il terzo periodo di dodici mesi

Gli Stati membri sono tuttavia autorizzati a sospendere fin dal quarto periodo i quantitativi previsti per il quinto periodo ».

L'effetto di questa sospensione, enunciata all'art. 1, n. 2, era di assoggettare al prelievo supplementare ogni quantitativo di latte o di equivalente latte consegnato o prodotto nel corso di ciascuno dei periodi di dodici mesi di cui trattasi, che superava i quantitativi così ridotti. L'art. 2, n. 1, prevede un'indennità, fissata in 10 ECU per 100 kg, che deve essere concessa per i quantitativi sospesi. L'art. 2, n. 2, autorizza gli Stati membri a contribuire al finanziamento dell'azione aumentando l'indennità per i quantitativi sospesi nel corso del quarto periodo di dodici mesi, fino a un massimo di 12,5 ECU per 100 kg.

3. Il sig. Hierl, attore nella causa principale, gestisce un'azienda mista, di cui circa la metà consiste in prati utilizzati principalmente per bestiame da latte. Il sig. Hierl beneficiava di un quantitativo di riferimento (« quota ») di 17 000 kg, ridotta il 16 giugno 1987 a 16 490 kg a decorrere dal 1° aprile 1987. Questa riduzione è stata effettuata ai sensi dell'art. 5 quater, n. 3, secondo e terzo comma, del regolamento

* Lingua originale: l'inglese.

n. 804/68 come modificato dal regolamento del Consiglio 6 maggio 1986 n. 1335 (GU L 119, pag. 19). Contemporaneamente, un quantitativo di 935 kg, cioè 5,5% della quota di origine, è stato provvisoriamente sospeso, anch'esso con effetto dal 1° aprile 1987, in applicazione del regolamento n. 775/87; la controversia riguarda la sospensione di quest'ultimo quantitativo.

4. Il Finanzgericht nutre dubbi circa la validità della disposizione sulla quale era basata tale sospensione. Esso fa osservare innanzitutto che, in conformità dell'art. 39, n. 2, del Trattato, occorre tener conto, nell'elaborazione della politica agricola comune, del « carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole » nonché della « necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti ». Secondo il Finanzgericht, uno degli elementi del carattere particolare dell'attività agricola è che, soprattutto nel caso della produzione lattiera, l'attività agricola è tradizionalmente esercitata in aziende familiari, la cui produzione di foraggio è spesso utilizzata per l'allevamento del bestiame. Esso fa notare che tali aziende hanno bisogno di maggior tutela rispetto ai produttori agricoli che operano su scala industriale e che le disposizioni relative alla sospensione dei quantitativi di riferimento non rispondono a tale necessità di tutela. Il Finanzgericht ritiene inoltre che un ritiro uniforme del 5,5% di ciascuna quota è incompatibile con il principio di parità di trattamento.

5. Di conseguenza, il Finanzgericht di Monaco ha sottoposto alla Corte le due seguenti questioni:

« 1) Se l'art. 1, n. 1, commi da 1 a 3, del regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 775, sia invalido, in quanto in contrasto con l'art. 39 del Trattato CEE e con il principio di diritto comunitario della parità di trattamento, poiché determina, per la sospensione dei quantitativi di riferimento, un identico tasso di riduzione percentuale senza operare distinzioni, vale a dire senza tener conto dell'entità dei detti quantitativi.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1):

Se la detta disposizione sia invalida integralmente ovvero solo nella parte in cui riguarda i produttori di latte aventi un determianto quantitativo di riferimento. Eventualmente, quale sia l'entità di tale quantitativo ».

Conformità agli obiettivi della politica agricola comune

6. Esamino innanzitutto la questione se la disposizione controversa sia compatibile con gli obiettivi della politica agricola comune di cui all'art. 39 del Trattato. Occorre sottolineare subito, tuttavia, che risulta chiaramente dalla giurisprudenza della Corte che il fine del regolamento n. 775/87, quale esso è descritto nel primo " considerando ", che è di raggiungere un equilibrio ragionevole tra l'offerta e la domanda, è un fine legittimo nel contesto della politica agricola comune: v. le sentenze Erpelding, punto 26 della motivazione (causa 84/87, Racc. 1988, pag. 2647), e Fedesa, punti 26 e 27 della motivazione (causa C-331/88, Racc. 1990, pag. I-4023). Allo stesso modo, nessuno ha

detto che il provvedimento di cui trattasi non sia proporzionato al perseguimento di questo obiettivo.

7. Poiché la garanzia di un equo tenore di vita per la popolazione agricola fa parte anch'essa dei fini enunciati all'art. 39 del Trattato, il fatto di alleggerire il fardello del piccolo imprenditore può anche costituire un obiettivo legittimo di tale politica. Tuttavia non si può addebitare al regolamento di aver omesso di prevedere specificamente disposizioni a tal fine. Come sottolinea la Commissione, vi sono in effetti altre disposizioni della normativa delle quote lattiere che consentono agli Stati membri di concedere a titolo specifico un trattamento più favorevole ai piccoli produttori: v. l'art. 2, n. 1, del 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), che consente agli Stati membri di tener conto, nel calcolo dell'importo delle quote, del livello delle consegne di talune categorie di persone; v. anche l'art. 3, lett. b), del regolamento della Commissione 31 marzo 1984, n. 857 che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari (GU L 90, pag. 13) introdotto dall'art. 1, n. 2, del regolamento del Consiglio 11 dicembre 1989, n. 3880 (GU L 378, pag. 3) che consente di concedere quote supplementari o speciali a produttori le cui quote individuali non superano 60 000 kg. Anche se tutte le disposizioni del diritto comunitario devono tendere alla realizzazione di un obiettivo della Comunità, è chiaro che non si può pretendere che ogni disposizione serva tutti gli scopi della Comunità, ed è frequente in ogni caso che taluni tra di essi non possano essere realizzati contemporaneamente: v. sentenze Ludwigshafener Walzmühle/Consiglio e Commissione, punto 41 della motivazione (cause riunite da 197/80 a 200/80, 243/80 e 247/80, Racc. 1981, pag. 3211), e Spagna/Consiglio, punto 10 della motivazione (causa 203/86, Racc. 1988, pag. 4563).

8. Infine, il Finanzgericht richiama la sentenza Denkavit (causa 139/77, Racc. 1978, pag. 1317) a sostegno della sua tesi secondo cui le aziende che producono il loro proprio foraggio meritano una tutela particolare; ora, è chiaro che una tale tesi non può essere dedotta da tale causa. Come fa notare il governo danese, nella causa 139/77, Denkavit, le misure nazionali in causa miravano a risarcire i produttori agricoli tedeschi per la rivalutazione del marco. Di conseguenza, la distinzione tra i produttori agricoli che producevano il loro proprio foraggio e i produttori industriali che potevano importarlo dall'estero era rilevante per accertare se una misura che concedeva un trattamento più favorevole alla prima categoria poteva essere considerata discriminatoria: v. il punto 17 della sentenza. Concludo nel senso che la disposizione controversa è compatibile con gli obiettivi della politica agricola comune enunciati all'art. 39 del Trattato.

Parità di trattamento

9. Ci si deve chiedere poi se la disposizione controversa sia incompatibile col principio della parità di trattamento. Non solo si tratta di un principio generale di diritto, ma anche di un principio posto, per quanto ri-

guarda l'organizzazione comune dei mercati agricoli, dall'art. 40, n. 3, secondo comma del Trattato, il cui contenuto è il seguente:

« Essa (l'organizzazione comune) deve limitarsi a perseguire gli obiettivi enunciati nell'art. 39 e deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità ».

In conformità alla giurisprudenza della Corte, una discriminazione può consistere nel trattamento identico di situazioni differenti così come nel trattamento differente di situazioni simili: v. ad esempio, sentenze Italia/Commissione (causa 13/63, Racc. 1963, pag. 335) e Wagner, punto 18 della motivazione (causa 8/82, Racc. pag. 1983, pag. 371). Il Finanzgericht lascia intendere che la sospensione uniforme del 5,5% di ogni quota costituisce una discriminazione a danno dei piccoli produttori, in quanto essi sono trattati allo stesso modo dei grandi produttori. Il Finanzgericht sostiene in particolare che i piccoli produttori incontrano maggiori difficoltà dei produttori più grandi nell'adattarsi alla necessità di ridurre la loro produzione. Ad esempio, un grande produttore può ridurre i suoi costi acquistando meno foraggio importato, mentre è più verosimile che un piccolo produttore produca egli stesso il suo proprio foraggio. Inoltre, un produttore di una certa rilevanza ha più probabilità di poter compensare una riduzione della sua produzione di latte passando alla produzione di altri prodotti. Questo punto di vista è sostenuto dal governo greco che ha suggerito, nelle osservazioni scritte e all'udienza, che la disposizione controversa non tiene conto della situazione particolarmente difficile dei piccoli produttori.

10. Occorre rilevare che nessuna prova concreta è stata fornita a sostegno della tesi secondo cui la misura controversa ha un effetto relativamente maggiore sui piccoli produttori e tale teoria è stata contestata contemporaneamente dalla Commissione e dal governo danese nelle loro osservazioni scritte, e all'udienza dalla Commissione. Come sottolineano la Commissione e il governo danese, questa tesi non è affatto chiara, poiché i grandi produttori devono sostenere un onere di costi fissi più rilevante ed è per loro quindi più difficile ridurre la produzione. Inoltre, come ha lasciato intendere il Consiglio nelle osservazioni scritte, si può molto bene ammettere che l'indennità prevista all'art. 2 del regolamento n. 775/87 compensa interamente qualsiasi perdita di beneficio.

11. Ad ogni modo, tuttavia, una misura che incide differentemente sui produttori, in funzione della natura particolare della loro produzione o di condizioni locali, non deve per forza essere considerata discriminatoria ai fini dell'art. 40, n. 3, se è basata su criteri obiettivi e mira a soddisfare esigenze dell'organizzazione comune dei mercati: v. sentenza Bozzetti, punto 34 della motivazione (causa 179/84, Racc. 1985, pag. 2301). Infatti, può essere impossibile garantire che gli effetti di una misura generale siano assolutamente identici per tutte le categorie di produttori; stando così le cose, sarà sufficiente che i mezzi scelti siano obiettivamente giustificati e corrispondano al loro obiettivo, quando tale obiettivo rientra nella politica agricola comune: v. il punto 30 della sentenza Erpelding, causa 84/87, soprammenzionata (punto 6).

12. Pertanto, a prima vista, con una percentuale di sospensione uniforme vi è parità di trattamento tra i produttori. Per dimostrare una discriminazione incompatibile con l'art. 40, n. 3, del Trattato, occorre dimostrare non solo che una tale misura ha prodotto effetti differenti su diverse categorie di produttori, ma anche che lo stesso obiettivo poteva essere raggiunto in una maniera meno discriminatoria. Il governo greco ritiene che sarebbe stato possibile esentare i piccoli produttori dalla sospensione della quota o, quanto meno, prevedere nei loro confronti una riduzione proporzionale più tenue. È tuttavia chiaro che tali scelte avrebbero aumentato la proporzione dell'onere sopportato dai produttori di maggiore rilevanza. Non è per nulla evidente che l'una o l'altra di queste possibilità avrebbero costituito un mezzo soddisfacente per ottenere la riduzione globale necessaria o anche che esse non avrebbero rappresentato una discriminazione a danno dei grandi produttori.

13. Occorre infine rilevare che il legislatore comunitario beneficia di un certo potere discrezionale nell'adozione di misure nel settore agricolo, potere discrezionale che corrisponde alle sue responsabilità politiche in tale settore: v. il punto 30 della sentenza Bozzetti, soprammenzionata (punto 11), e sentenza Wuidart, punto 14 della motivazione (cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Racc. 1990, pag. I-435). È vero che quest'ultima sentenza non deve a mio parere essere intesa nel senso che comporti che talune misure, che erano in un primo momento discriminatorie, potrebbero essere giustificate dall'ampio potere discrezionale del legislatore, e occorre rilevare che il brano della sentenza Schräder (causa 265/87, Racc. 1989, pag. 2237) menzionato in questa sentenza riguardava la questione della proporzionalità e non quella della discriminazione. Tuttavia non è necessario basarsi sull'ampio potere discrezionale del legislatore per giustificare la misura di cui trattasi nel presente procedimento, la quale non è discriminatoria a prima vista e per la quale, in questo caso, non è stato comunque dimostrato che essa sia priva di giustificazione obiettiva.

14. Per tale motivo, a mio parere, occorre risolvere negativamente la prima questione proposta dal Finanzgericht. Non occorre quindi risolvere la seconda questione.

Conclusione

15. Ritengo di conseguenza che la Corte debba risolvere le questioni sottopostele dal Finanzgericht di Monaco nel modo seguente:

« Dall'esame delle questioni sottoposte non è emerso alcun elemento tale da pregiudicare la validità dell'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) 16 marzo 1987, n. 775 ».