CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate l'8 marzo 1988 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Come nella causa 61/87, è l'art. 3, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 857/84 [1] la norma [2] sottoposta all'esame della Corte. Si tratta qui di accertare in quale misura tale norma che, ricordiamolo, in talune situazioni eccezionali autorizza i produttori a scegliere, all'interno del periodo 1981-1983, un anno di riferimento diverso da quello stabilito sul piano nazionale, escluderebbe qualsiasi altra opzione, quale quella di un anno teorico calcolato mediante estrapolazione o di un anno anteriore a detto periodo.

2. A sostegno della sua tesi, il ricorrente nella causa principale invoca l'applicazione alla fattispecie del concetto di forza maggiore. Posizione che la Commissione contesta, facendo osservare che le facoltà alternative offerte dalla disposizione sono tassativamente indicate. Il Consiglio condivide tale analisi, ma rileva che altre norme della regolamentazione comunitaria possono consentire di assegnare quantitativi supplementari ad un produttore che si trovi in una situazione analoga a quella del ricorrente.

3. Va innanzitutto rilevato che la norma in esame, secondo la quale « i produttori (...) ottengono, su loro richiesta, la presa in considerazione di un altro anno civile di riferimento compreso nel periodo 1981-1983 », non presenta alcuna ambiguità. Essa esclude la scelta per analogia di un anno di riferimento anteriore al periodo considerato ovvero un calcolo mediante estrapolazione sulla base dell'andamento della produzione dell'interessato. La norma inoltre, in quanto contiene una deroga rispetto alle regole generali di determinazione dei quantitativi di riferimento, è suscettibile soltanto di interpretazione restrittiva. E non penso nemmeno che la nozione di forza maggiore possa qui autorizzare ciò che una formulazione chiara e precisa conduce ad escludere risolutamente.

4. Innanzitutto, la soluzione rivendicata dal ricorrente è tecnicamente distinta dai normali effetti della forza maggiore, che consistono nel liberare dalle conseguenze della mancata esecuzione o dell'inadempimento di un'obbligazione. È quanto ha ricordato l'avvocato generale Capotorti nelle sue conclusioni nella causa IFG/Commissione [3], ove la Corte ha accolto la sua tesi [4]:

« È noto che nei sistemi giuridici nazionali la forza maggiore è generalmente considerata come un elemento atto a giustificare l'inosservanza da parte del singolo di un obbligo positivo o di un divieto da cui egli si trovi vincolato (...) ».

* Traduzione dal francese.

1 — Regolamento n. 857/84 del Consiglio, 31 marzo 1984, 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, 1°.4.1984, pag. 13).

2 — La questione pregiudiziale riguarda anche l'art. 3 del regolamento (CEE) n. 1371/84; tuttavia, tale norma si limita a completare l'elenco delle situazioni che giustificano la presa in considerazione di un altro anno di riferimento. Di per sé, essa non sembra necessitare d'interpretazione.

3 — Sentenza 14 febbraio 1978, nella causa 68/77, Racc. 1978, pag. 353.

4 — Punto 11 della motivazione già citata.

Ora, nel caso di specie, non si tratta di giustificare l'inadempimento di un'obbligazione, ma di ottenere un anno di riferimento diverso da quello risultante dal regime regolamentare.

5. Sottolineo in particolare che il ricorrente nella causa principale non chiede l'applicazione analogica della norma di cui è causa, ma che se ne enuclei una soluzione che, a suo parere, è la sola che consenta di tener conto della sua situazione specifica. In qualche modo, si chiede dunque alla Corte una disposizione « inventata », al di là dell'espressa volontà del legislatore.

6. Qualunque sia il metodo d'interpretazione adottato, la soluzione così suggerita non può essere accolta. Se la norma è flessibile, la sua elasticità non può autorizzare una simile interpretazione, che l'equità potrebbe spiegare ma non legittimare.

7. Nella fase scritta del procedimento e in udienza si sono evocate diverse disposizioni, dettate agli artt. 3 e 4 del regolamento n. 857/84, che consentono la concessione di quantitativi supplementari o specifici, nonchè la compensazione interregionale di cui all'art. 4 bis.

8. Non si può disconoscere l'interesse pratico che simili facoltà presentano a fronte di una situazione analoga a quella del ricorrente nella causa principale, in quanto esse testimoniano che il Consiglio ha avuto cura di « tener conto della situazione particolare di alcuni produttori »[5] e, perfino, di « attenuare il rigore dei meccanismi comunitari »[6]. È evidente che non spetta alla Corte valutare se l'interessato presenti i requisiti necessari per beneficiarne. Un tale esame, tuttavia, che spetta al giudice nazionale, dovrebbe essere effettuato alla luce della sentenza Klensch[7], ove la Corte ha affermato che quando nell'ambito dell'attuazione della regolamentazione in questione gli Stati membri possono scegliere fra più modalità di applicazione, essi sono tenuti a rispettare il principio di non discriminazione. È ben vero che in tale procedimento si trattava di una misura di carattere generale, vale a dire la scelta dell'anno di riferimento, ma non può adottarsi una diversa soluzione nel caso di provvedimenti di natura individuale. Per la sentenza Eridania[8], la Corte ha affermato al riguardo che « il rispetto dei principi generali del diritto comunitario s'impone a qualsiasi autorità che debba applicare regolamenti comunitari ». Condivido dunque le osservazioni del Consiglio secondo le quali la facoltà di scelta fra diverse modalità di adeguamento delle quote individuali riconosciuta agli Stati membri, non può liberarli dall'obbligo di rispettare il principio di non discriminazione. È, a mio parere, spetta al giudice a quo l'eventuale applicazione di tale principio.

9. Tenuto conto tuttavia della risposta che occorre dare, attenendosi strettamente alla formulazione della prima questione, si deve procedere al sindacato di validità della norma alla luce dell'art. 39, lett. a) e b), del trattato. Nelle sentenze Balkan[9] e Roquette/Francia[10], la Corte ha enunciato i principi di valutazione da adottare al riguardo:

5 — Terzo « considerando » del regolamento n. 857/84.

6 — Secondo « considerando » del regolamento 26 febbraio 1985, n. 590, che modifica il regolamento n. 857/84 (GU L 68, 8.3.1985, pag. 1).

7 — Sentenza 25 novembre 1986, 201 e 202/85, Racc. 1986, pag. 3477.

8 — Sentenza 27 settembre 1979, 230/78, Racc. 1979, pag. 2749.

9 — Sentenza 24 ottobre 1973, 5/73, Racc. 1973, pag. 1091, punto 24 della motivazione.

10 — Sentenza 20 ottobre 1977, 29/77, Racc. 1977, pag. 1835, punti 29 e 30 della motivazione.

« L'art. 39 del trattato enumera vari scopi della politica agricola comune;

nel perseguirli, le istituzioni comunitarie devono garantire la conciliazione permanente che può essere richiesta da eventuali contraddizioni fra detti scopi considerati separatamente e, se del caso, dare all'uno o all'altro di essi la preminenza temporanea resa necessaria dai fatti o dalla circostanze economiche in vista delle quali esse adottano le loro decisioni ».

10. Il regime del prelievo supplementare, volto a ristabilire l'equilibrio fra domanda e offerta sul mercato lattiero, si fonda certamente sulla limitazione della produzione, comportante una stabilizzazione del reddito della popolazione agricola interessata. È però chiaro che esso persegue obiettivi di razionale sviluppo della produzione lattiera e altresì il mantenimento di un equo tenore di vita della popolazione agricola. La norma di cui è causa va esaminata nell'ambito di questo contesto complessivo e sembrerebbe paradossale ritenerla invalida allorquando essa introduce a favore dei produttori una maggiore flessibilità nella determinazione dell'anno di riferimento.

11. Sebbene il giudice a quo non li abbia espressamente menzionati, il ricorrente ha invocato la trasgressione dei principi di proporzionalità e di non discriminazione. Dal canto suo, la Commissione propone di procedere ad un esame alla luce dell'art. 40, n. 3, del trattato, che la porta del resto a concludere per la validità del regolamento.

12. Affinché la soluzione della Corte a tale riguardo sia utile ed efficace, tenuto conto della logica che soggiace alle questioni pregiudiziali, propongono di valutare la norma in esame alla luce dell'art. 40, n. 3, del trattato. È noto che questa disposizione vieta qualsiasi discriminazione fra produttori comunitari e prevede l'adozione delle misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi della politica agricola comune, nella quale formulazione si vede concordamente espresso il principio di proporzionalità in tale materia.

13. In relazione a quest'ultimo, occorre innanzitutto sottolineare che il Consiglio, nell'emanare la norma che qui ci occupa, ha inteso per l'appunto evitare le rigidità ingiustificate insite in un meccanismo che rendesse in ogni caso impossibile ottenere un altro anno di riferimento. Si converrà nel riconoscervi una chiara applicazione del principio di proporzionalità. Sarebbero certo state concepibili altre soluzioni. Ne testimonia la proposta, a suo tempo fatta dalla Commissione, di estendere al 1980 il periodo di opzione dei produttori. Non si può però dimenticare che qualsiasi ampliamento della scelta degli interessati comporta gravi inconvenienti. Vi è ad esempio il rischio di vedere i produttori optare per un anno di riferimento che, non essendo più semplicemente rappresentativo, in definitiva presenterebbe una notevole produttività. Tenuto conto del numero dei produttori comunitari, una simile conseguenza non può essere considerata trascurabile.

14. Il legislatore comunitario deve indicare un equilibrio fra gli interessi in causa. E la particolare situazione di un produttore non può, essa sola, incidere sulla validità della disposizione criticata, quando questa mira precisamente a soddisfare le esigenze del principio di proporzionalità. Ricordo che nella sentenza Balkan Import[11] la Corte ha affermato che

11 — 5/73, già citata.

« se è vero che le istituzioni, nell'esercitare i loro poteri, devono aver cura di evitare che gli oneri imposti agli operatori economici superino la misura necessaria al raggiungimento degli scopi che le istituzioni stesse devono perseguire, ciò non significa che detto obbligo debba essere commisurato alla particolare situazione di una determinata categoria di operatori » [12].

15. Quanto ad un'eventuale trasgressione del principio di non discriminazione, essa presupporrebbe una disparità di trattamento fondata su criteri arbitrari. Nell'offrire ai produttori la scelta all'interno del periodo 1981-1983, il Consiglio poteva ritenere che una simile facoltà era statisticamente tale da garantire ai produttori un quantitativo rappresentativo. Risulta, ad ogni modo, che una simile opzione non esula affatto dall'ambito tracciato dalla Corte nella sentenza Roquette/Consiglio [13] ove si afferma:

« Allorché l'attuazione della politica agricola della Comunità implica, da parte del Consiglio, la valutazione di una situazione economica complessa, il potere discrezionale spettante all'istituzione non riguarda esclusivamente la natura e la portata dei provvedimenti da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di fatto, in particolare nel senso che il Consiglio può eventualmente fondarsi su accertamenti globali ».

E la Corte ha delimitato l'ambito del suo sindacato ai vizi di errore manifesto, sviamento di potere o manifesto superamento dei limiti del potere discrezionale.

16. Ciò considerato, non si può far pesare sul legislatore comunitario un'obbligazione di risultato in relazione alla presa in conto di tutti i casi fortuiti e di tutte le specificità individuali. Tale è d'altronde l'orientamento della sentenza Maizena [14] ove a fronte del ricorrente che invocava la discriminazione in una fissazione di quote nella quale si erano ignorati i limiti d'investimento volontariamente assunti da taluni produttori di isoglucosio, la Corte ha affermato:

« (...) non si può far carico al Consiglio di non tener conto delle scelte commerciali e della politica interna di ciascuna impresa, allorchè esso adotta provvedimenti d'interesse generale onde evitare che un'incontrollata produzione di isoglucosio comprometta la politica della Comunità nel settore dello zucchero ».

Nel caso in esame propongo di adottare un'analoga soluzione, facendo mie le conclusioni dell'avvocato generale Roemer nella causa Oehlmann [15]:

« (...) non vi è alcun principio secondo cui la pubblica amministrazione deve garantire per legge agli interessati una posizione analoga a quella in cui essi si troverebbero se il caso di forza maggiore non si fosse verificato ».

12 — Punto 22 della motivazione, sottolineatura di chi scrive.

13 — Sentenza 29 ottobre 1980, 138/78, Racc. 1980, pag. 3333, punto 25 della motivazione.

14 — Sentenza 29 ottobre 1980, 139/79, Racc. 1980, pag. 3393, punto 30 della motivazione.

15 — Sentenza 24 giugno 1970, nella causa 73/69, Racc. 1970, pag. 467.

16. Propongo dunque di dichiarare:

« l'art. 3, comma 1, n. 3, del regolamento n. 857/84 esclude che, nel caso di un produttore la cui produzione abbia risentito sensibilmente di eventi eccezionali durante tutto il periodo 1981-1983, si possa prendere in considerazione la produzione di una anno anteriore a detto periodo o una produzione teorica calcolata mediante estrapolazione; simili soluzioni non ostano in alcun modo a che la situazione dell'interessato sia oggetto di esame specifico alla luce delle disposizioni della regolamentazione comunitaria di cui egli presenterebbe i requisiti.

Dall'esame della citata disposizione non emerge alcun elemento che ne infici la validità ».