CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 2 maggio 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La situazione del mercato lattiero-caseario costituisce l'oggetto di una complessa normativa, destinata, in particolare, a mettere sotto controllo le importanti eccedenze strutturali della sua produzione, pur tenendo conto della particolare situazione di talune categorie di produttori.

2. I punti cardine di questo dispositivo normativo sono, per la causa ora in esame:

— i quantitativi di riferimento ovvero « quote di latte » imposte sia ai produttori che ai loro acquirenti, cioè alle aziende lattiere; qualsiasi superamento delle quote di latte dà luogo al pagamento di un prelievo, detto « supplementare », perché si aggiunge al prelievo di corresponsabilità ed è dovuto sia dal produttore (formula A), sia dall'acquirente (formula B), secondo la decisione dello Stato membro interessato; la somma dei quantitativi di riferimento, fissata prendendo come base la produzione ammessa per il 1981, non può superare in ciascuno Stato membro un quantitativo globale determinato, detto « quantitativo garantito »;

— la « riserva nazionale », costituita da ciascuno Stato membro all'interno del quantitativo garantito, al fine, in particolare, di poter accordare un quantitativo di riferimento specifico a talune categorie di produttori che, tenuto conto della loro particolare situazione, sono penalizzati dal criterio di riferimento alla produzione stimata nel 1981: giovani agricoltori, produttori che hanno sottoscritto un piano di sviluppo e la cui produzione ha sensibilmente risentito di un evento eccezionale sopravvenuto prima o durante l'anno di riferimento.

3. I quantitativi di riferimento possono essere trasferiti in tutto o in parte da un produttore ad un altro o da un acquirente ad un altro nelle condizioni stabilite dall'art. 7 del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857 [1], modificato con regolamento (CEE) del Consiglio 26 febbraio 1985, n. 590 [2], le cui disposizioni, che ai fini della presente causa rilevano, sono le seguenti:

« *Articolo 7*

« 1. In caso di vendita, locazione o concessione per via ereditaria di un'azienda, il corrispondente quantitativo di riferimento è trasferito totalmente o in parte all'acquirente, all'affittuario o all'erede, secondo modalità da stabilire.

* Lingua originale: il francese.

1 — Regolamento 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).

2 — GU L 68, pag. 1.

(...)

2. Nell'ambito della formula B, se un acquirente sostituisce totalmente o in parte uno o più acquirenti, il suo quantitativo annuo di riferimento viene fissato:

— per la parte rimanente del corrente periodo di dodici mesi, prendendo in considerazione totalmente o in parte i quantitativi di riferimento, proporzionalmente al periodo restante,

— per il successivo periodo di dodici mesi, prendendo in considerazione totalmente o in parte quantitativi di riferimento degli acquirenti che sostituisce.

3. Gli Stati membri possono prevedere che una parte dei quantitativi in questione sia aggiunta alla riserva di cui all'art. 5 o, secondo il caso, a quella di cui all'art. 6, n. 3.

(...) ».

4. Il Granducato di Lussemburgo, avendo optato per la formula B, emanava il 7 luglio 1987, un regolamento il cui art. 9, primo comma, dispone che, « se un fornitore passa da un acquirente ad un altro, il quantitativo di riferimento del primo acquirente viene decurtato di un quantitativo pari a quello attribuito al fornitore a norma degli artt. 3, 5, 6, 8 e 13 del presente regolamento per essere aggiunto, per il 90%, al quantitativo di riferimento del nuovo acquirente e per il 10% alla riserva nazionale prevista dall'art. 4 del presente regolamento ».

5. Tredici produttori di latte stabiliti nel Granducato decidevano di consegnare all'associazione agricola Procola la produzione che essi fino ad allora avevano venduto alla concorrente Luxlait. Con decisione 22 febbraio 1988, il segretario di Stato rifiutava di trasferire integralmente alla Procola il quantitativo di riferimento di base delle consegne di latte di detti produttori e il quantitativo di riferimento individuale supplementare di undici di essi.

6. Dette decisioni venivano impugnate dinanzi al Conseil d'État del Granducato di Lussemburgo il quale vi sottopone due questioni, dirette, in sostanza, a sapere:

— la prima, se la citata disposizione di cui all'art. 7, n. 3, si applica « in caso di cambio di acquirente da parte di un produttore »,

— la seconda, se, in siffatta ipotesi, un trasferimento irreversibile alla riserva nazionale del 10% della quota considerata non sia in contrasto tanto con le prescrizioni di cui agli artt. 39 e 110 del Trattato CEE, quanto con il principio della libera scelta del partner economico.

7. La vostra attenzione non dovrebbe soffermarsi a lungo sulla prima questione. Contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti nelle cause principali, il n. 3, dell'art. 7 non si applica soltanto alle ipotesi di « vendita, locazione, trasmissione, per via ereditaria di una azienda », contemplate dal n. 1 del medesimo articolo, ma anche a quelle di cui al n. 2, cioè la sostituzione di un acquirente, e questo senza che occorra distinguere se detta sostituzione sia intervenuta per iniziativa dell'acquirente, per cessione, fusione o concentrazione, per esempio, o per iniziativa del produttore che, a termine

di un contratto che lo vincola nei confronti di una latteria, decide di cambiare acquirente.

8. In primo luogo due argomenti che risultano dai testi normativi.

9. Il 31 marzo 1984, il Consiglio, nello stesso tempo in cui introduceva, mediante regolamento (CEE) n. 856/84 nel regolamento (CEE) n. 804/68, l'art. 5 quater che istituisce il prelievo supplementare e che prevede le formule A e B, includeva nel regolamento n. 857/84, adottato in applicazione di detto prelievo, la prima versione dell'art. 7. Questo testo conteneva due paragrafi, essi pure dedicati, rispettivamente, il primo ai « casi di vendita, locazione o trasmissione per via ereditaria di un'azienda », il secondo a quello dell'acquirente che « nel contesto della formula B (...) si sostituisce tutto o in parte a uno o più acquirenti ». A questi due numeri faceva seguito non già un numero tre, ma un ultimo *comma* così formulato: « Gli Stati membri possono disporre che una parte dei quantitativi sia aggiunta alla riserva di cui all'art. 5 ». Non si può validamente sostenere che quest'ultima ipotesi non trovasse applicazione nell'ipotesi prevista al n. 2.

10. L'art. 7 è stato modificato con regolamento n. 590/85. Il sesto punto della motivazione di questo regolamento giustifica detta modifica con la presa in considerazione della situazione di taluni affittuari il cui contratto arrivava a scadenza e di taluni produttori la cui situazione era pregiudicata dal trasferimento, in tutto o in parte, della loro azienda alle pubbliche autorità o per motivi di pubblica utilità. Non è qui questione di sottrarre il caso di sostituzione di acquirenti dal campo di applicazione della modifica delle quote a favore della riserva nazionale.

11. Per di più, come osservato sia dal governo lussemburghese che dalla Commissione, l'applicabilità del n. 3 dell'art. 7 ai casi previsti dal n. 2 è espressamente menzionata dall'art. 6 del regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371 [3], il quale prevede che:

« nell'ambito della formula B, il quantitativo di riferimento dell'acquirente viene modificato in particolare per tener conto:

(...)

d) dei casi di sostituzione di cui all'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) n. 857/84, *compreso il passaggio di produttori da un acquirente ad un altro* » [4].

12. Senz'altro, voi avete già tratto insegnamento dalla giurisprudenza della Corte. La Commissione cita senza dubbio a ragione, a questo proposito, la sentenza 25 novembre 1986, Klensch [5], la quale ricorda che:

« Il combinato disposto dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 857/84 e dell'art. 6, n. 1, lett. d), 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 (...), impone che, nell'ambito della formula B, il quantitativo di riferimento dell'acquirente sia modificato onde tener conto, tra l'altro, dei casi di passaggio

3 — GU L 132, pag. 11. Le disposizioni di questo regolamento, su questo punto, sono state riprese per intero dal regolamento (CEE) 3 giugno 1988, n. 1546 (GU L 139, pag. 12).

4 — Il corsivo è mio.

5 — Cause riunite 201/85 e 202/85, Racc. pag. 3477.

di produttori da un acquirente ad un altro, ferma restando la facoltà degli Stati membri di aggiungere parte di detti quantitativi alla riserva di cui all'art. 5 del regolamento n. 857/84 (riserva nazionale) »[6].

13. La seconda questione sollevata dal Conseil d'État lussemburghese pone un problema più delicato. Occorre infatti sapere se essa debba essere analizzata nel senso che è unicamente intesa all'interpretazione delle norme comunitarie in esse indicate oppure anche alla valutazione della validità dell'art. 7, n. 3, con riferimento a dette norme, nella misura in cui consentirebbe l'attribuzione definitiva alla riserva nazionale di una parte delle quote considerate.

14. L'irreversibilità di questa attribuzione si iscrive nella logica dell'art. 7, n. 3, tale e quale ora interpretato. La riserva nazionale è concepita per ammortizzare la rigidità del sistema delle quote di latte onde prendere in considerazione la situazione di talune categorie particolari di produttori. Ci si può immaginare che questi ultimi — per esempio, i giovani agricoltori insediati dopo il 31 dicembre 1980[7] — possano vedersi ritirare i quantitativi di riferimento specifici prelevati a loro favore sulla riserva nazionale al solo fine di veder ristabilire le quote iniziali degli agricoltori interessati? Certamente no, perché questo vorrebbe dire compromettere, contrariamente alla ratio della legge, l'agibilità della gestione della loro azienda. Senz'altro, come osserva il governo lussemburghese, i regolamenti comunitari non prevedono alcuna limitazione nel tempo del trasferimento alla riserva nazionale di parte del quantitativo di riferimento.

6 — Punto 19 della motivazione.

7 — Art. 3, n. 2, del regolamento n. 857/84.

15. In questo senso, pertanto, la seconda questione tende a far valutare la validità dell'art. 7, n. 3. Per il resto, quanto alla quota del 10% accolta dalla normativa lussemburghese, essa dev'essere analizzata come una questione di interpretazione delle norme e dei principi enunciati. Passo ad esaminare uno dopo l'altro questi due punti.

16. Scarto subito, per quanto riguarda la validità del citato art. 7, il riferimento all'art. 110 del Trattato. Come giustamente osserva il governo lussemburghese, questa norma non ha alcuna pertinenza in materia poiché si riferisce alla politica commerciale comune nei confronti dei paesi terzi. Orbene, gli stessi ricorrenti nella causa principale ammettono che la totalità del latte che essi producono viene trasformata e commercializzata in Germania.

17. L'art. 39 viene invocato in quanto inteso ad assicurare un livello di vita equo agli agricoltori. Non lo si può tuttavia interpretare come inteso a perpetuare talune situazioni esistenti a danno di una politica agricola dinamica. Nessuno obbliga i produttori a cambiare acquirenti. Se lo fanno, è per il fatto che ne ricavano un profitto che può giustificare, con riferimento agli obiettivi perseguiti dalla politica agricola comune e all'ampio potere discrezionale di valutazione attribuito alle istituzioni comunitarie[8] in questo settore, la loro solidarietà nei confronti di altri produttori la cui situazione richiede un sostegno. Proprio a ragione, la Commissione rileva che le disposizioni di cui all'art. 7, n. 3, perseguono l'obiettivo di ridistribuzione a favore dei produttori prioritari. Del resto, quest'ultimi sono essi pure interessati dall'art. 39, n. 1, lett. b), del

8 — Sentenza 11 marzo 1987, Rau/Commissione, punto 14 della motivazione (cause riunite 279/84, 280/84, 285/84 e 286/84, Racc. pag. 1069); sentenza 21 marzo 1991, SAFA, punto 16 della motivazione (C-359/89, Racc. pag. I-1677).

Trattato CEE. Pertanto, questa disposizione, che non può essere interpretata nel senso che pone ostacolo al carattere definitivo del riordinamento dei quantitativi di riferimento criticato, non incide sulla validità dell'art. 7 del regolamento n. 857/84.

18. Per le stesse ragioni, questa validità non pare inficiata in misura maggiore dall'invocato principio della libera scelta del contraente. Un siffatto principio, così come formulato, non figura nella vostra giurisprudenza [9]. Senza dubbio non si tratta che di uno dei modi d'essere del principio del libero esercizio delle attività economiche o professionali, il quale fa parte dei principi generali del diritto comunitario [10]. Infatti, se la scelta di questo o di quell'operatore economico non è toccata dall'art. 7, n. 3, del regolamento n. 857/84, per contro, la libertà stessa di cambiare contraente, che rientra tra le condizioni necessarie per una libera attività economica, viene a restringersi. Una siffatta restrizione pare tuttavia potersi giustificare.

19. Osservo, infatti, che la Corte nella sentenza Schräder ha deciso che:

« sia il diritto di proprietà, che la libertà di esercizio delle attività professionali (...) non costituiscono tuttavia prerogative assolute, ma vanno considerati alla luce della loro funzione sociale. Ne consegue che possono essere apportate restrizioni all'applicazione del diritto di proprietà e al libero esercizio di un'attività professionale, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti » [11].

20. Orbene, come ho appena sottolineato, la possibilità di attribuire alla riserva nazionale parte del quantitativo di riferimento precedente, e questo a titolo definitivo, tende a correggere le nefaste conseguenze che una rigida applicazione del sistema delle quote di latte non mancherebbe di produrre nei confronti di talune categorie di produttori, che possono invocare, essi stessi, il beneficio sia dell'art. 39 del Trattato CEE che del principio del libero esercizio dell'attività economica. Una siffatta possibilità non appare come un « intervento sproporzionato e esagerato » lesivo della « sostanza stessa dei diritti così garantiti ». Nella sentenza Eridania [12], dove veniva criticata, nei confronti del medesimo principio, l'istituzione di quote di base per lo zucchero, la Corte ha dichiarato che:

« un'impresa non può pretendere di avere un diritto quesito alla conservazione di un vantaggio ad essa risultante dall'istituzione dell'organizzazione comune dei mercati e del quale ha fruito in un determinato momento. Pertanto, la riduzione di un vantag-

9 — Anche se esso è sottostante a numerosi affari relativi all'art. 86 del Trattato CEE; v., per esempio, sentenza 13 febbraio 1979, Hoffamn-La Roche/Commissione, punto 80 della motivazione (causa 85/76, Racc. pag. 461).

10 — Sentenza 13 dicembre 1979, Hauer, punto 32 della motivazione (causa 44/79, Racc. pag. 3727); sentenza 11 luglio 1989, Schräder, punto 15 della motivazione (causa 265/87, Racc. pag. 2237).

11 — Punto 15 della motivazione.

12 — Sentenza 27 settembre 1979 (causa 230/78, Racc. pag. 2749).

gio siffatto non può essere considerata lesione di un diritto fondamentale » [13].

21. Se il principio stesso dell'attribuzione alla riserva nazionale di una parte del quantitativo di riferimento precedente sembra così esente da qualsiasi critica, è ancora necessario che questa riattribuzione parziale delle quote all'interno del quantitativo garantito di ciascuno degli Stati membri e per il tramite della riserva nazionale non comprometta sostanzialmente, al di là di quanto necessario ad una legittima solidarietà per il tramite della redistribuzione, il normale sviluppo delle unità di produzione lattiero-casearie. Si pone qui il problema della valutazione delle quote del 10% che deriva, non già dalla normativa comunitaria, ma dalla legge nazionale.

22. Una normativa nazionale, nel fissare una tale quota, deve, in primo luogo, conformemente alle prescrizioni di cui all'art. 40, n. 3, del Trattato CEE e, più in generale, in virtù del principio generale di parità che fa parte dei principi fondamentali del diritto comunitario, escludere qualsiasi discriminazione tra produttori [14]. Detta normativa, inoltre, deve rispettare il principio di proporzionalità.

23. Per quanto riguarda il primo punto non sono necessari molti commenti. Una normativa interna tale quale quella di specie, dal momento che si applica a qualsiasi sostituzione di acquirenti, senza considerazione dell'identità dei produttori o delle latterie considerate, e quale è in tal modo effettivamente applicata, non pare comportare discriminazioni tra produttori.

24. Il secondo punto è senza dubbio il più delicato. Non si può escludere che la fissazione di una quota rilevante possa ostacolare seriamente il libero esercizio dell'attività economica considerata. Spetta pertanto al legislatore nazionale, quando decide di mettere in atto la possibilità offertagli dall'art. 7 del regolamento n. 857/84, rispettare tanto il menzionato principio quanto quelli che si ricavano dagli artt. 39 e 40, n. 3, del Trattato CEE [15]. Le restrizioni apportate a questi principi non debbono pertanto eccedere quanto strettamente necessario per assicurare gli obiettivi perseguiti.

25. Verificare che l'istituzione di una quota del 10% sia conforme al principio di proporzionalità rientra nella competenza del giudice nazionale. Infatti, occorre esaminare la struttura del mercato considerato. Se quest'ultimo è caratterizzato da una concorrenza molto stretta tra varie latterie, occorre che i vantaggi che un produttore di latte può ottenere da una sostituzione degli acquirenti non siano gravemente compromessi dall'attribuzione di una considerevole parte della sua quota alla riserva nazionale. Il giudice nazionale, in grado di poter condurre questa analisi economica, dovrà prendere in considerazione il numero delle latterie presenti sul mercato, comprese quelle che sono stabilite in altri Stati membri, il grado di concorrenza su questo mercato e, soprattutto, confrontare l'importanza e il riordino dei quantitativi di riferimento imposti dalla normativa nazionale con i vantaggi che una sostituzione di acquirenti procura a un produttore, onde verificare se la quota scelta non incida sensibilmente sulle condizioni della concorrenza tra le varie latterie. Occorre altresì esaminare se l'attribuzione di una parte del quantitativo di riferimento alla

13 — Punto 22 della motivazione.

14 — Sentenze 19 ottobre 1977, Ruckdeschel (cause riunite 117/76 e 16/77, Racc. pag. 1753) e Moulins de Pontà-Mousson (cause riunite 124/76 e 20/77, Racc. pag. 1795).

15 — Sentenza 11 luglio 1989, Cornée, punto 14 della motivazione (cause riunite 196/88, 197/88 e 198/88, Racc. pag. 2309); sentenza 25 novembre 1986, Klensch, già citata, punto 10 della motivazione; sentenza 13 luglio 1989, Wachauf, punto 19 della motivazione (causa 5/88, Racc. pag. 2609).

riserva nazionale si applichi a *ciascuna* sostituzione di acquirenti, come pare essere il caso nella normativa lussemburghese, o se una sola sostituzione durante un determinato periodo dia luogo a una siffatta attribuzione.

26. Tenuto conto di quanto osservato, vi propongo di decidere come segue:

« 1) Il combinato disposto dell'art. 7, n. 3, del regolamento (CEE) del Consiglio, n. 857/84, quale successivamente modificato con regolamento (CEE) del Consiglio n. 590/85 e dell'art. 6 del regolamento (CEE) della Commissione n. 1371/84, all'epoca in vigore, dev'essere interpretato nel senso che esso è applicabile in caso di sostituzione di un acquirente ad un altro, compreso il caso in cui questa sostituzione sia conseguenza dell'iniziativa dei produttori, nonostante che l'adattamento dei quantitativi di riferimento che ne risulta sia definitivo.

2) L'esame della citata disposizione non ha rilevato alcun elemento idoneo a metterne in discussione la validità.

3) È di competenza del giudice nazionale accertare se, facendo applicazione delle prerogative riconosciute agli Stati membri dal citato art. 7, n. 3, una normativa nazionale rispetti il principio di non discriminazione enunciato dall'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato e il principio di proporzionalità. Per quanto riguarda quest'ultimo punto è di competenza di detto giudice prendere in considerazione il numero degli acquirenti presenti sul mercato interessato, compresi quelli stabiliti in altri Stati membri, la concorrenza istituitasi tra di essi, confrontare il vantaggio per il produttore di ricorrere ad una sostituzione di acquirenti con l'inconveniente conseguente al riordino del quantitativo di riferimento, tener conto infine del fatto che detto riordino si applichi o no alle sostituzioni successive di acquirenti quale che sia la durata del periodo nel corso del quale esse possono sopravvenire ».