# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 24 settembre 1998 *

1. Le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte dal Bundesverwaltungsgericht riguardano la normativa comunitaria relativa alle quote latte. Esse vertono, in particolare, sulla parte della detta normativa che, adottata in seguito alle sentenze Mulder [1] e Von Deetzen [2], si applica ai produttori di latte e latticini precedentemente soggetti alla normativa che istituiva un regime di premi di non commercializzazione del latte e di riconversione delle mandrie bovine a orientamento lattiero.

## I — Disciplina comunitaria

2. L'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari è stata attuata nel 1968 per mezzo del regolamento (CEE) n. 804/68 [3]. Poiché la situazione di questo mercato è stata, sin dall'origine, caratterizzata da una tendenza allo squilibrio tra domanda e offerta che determina eccedenze strutturali, la disciplina comunitaria è contraddistinta dalla preoccupazione del legislatore di porre un freno all'aumento della produzione.

*Il regime dei premi di non commercializzazione e di riconversione*

3. Il regolamento (CEE) n. 1078/77 [4] ha pertanto previsto talune misure dirette alla riduzione dell'offerta. In particolare è stato attuato un sistema di premi a favore degli agricoltori che rinunciavano a commercializzare latte e latticini provenienti dalle loro aziende per un periodo di cinque anni o che riconvertivano verso la produzione di carni le loro mandrie bovine ad orientamento lattiero per un periodo di quattro anni.

*Il regime di prelievo supplementare*

4. Nel 1984 si è constatato che, nonostante le misure attuate, la produzione lattiera continuava inesorabilmente ad aumentare. Essendo divenute necessarie misure più rigorose, l'organizzazione comune dei mercati del latte e dei prodotti lattiero-caseari è pertanto stata profondamente modificata con l'instau-

* Lingua originale: il francese.

1 — Sentenza 28 aprile 1988, causa 120/86 (Racc. pag. 2321).

2 — Sentenza 28 aprile 1988, causa 170/86 (Racc. pag. 2355).

3 — Regolamento del Consiglio 27 giugno 1968 (GU L 148, pag. 13).

4 — Regolamento del Consiglio 27 maggio 1977, che istituisce un regime di premi per la non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari e per la riconversione di mandrie bovine a orientamento lattiero (GU L 131, pag. 1).

razione del regime dei prelievi supplementari, detto anche «regime delle quote latte».

5. L'art. 5 quater del regolamento n. 804/68, che è stato aggiunto dall'art. 1 del regolamento (CEE) n. 856/84 [5], ha istituito un regime di prelievo supplementare a carico di ogni produttore (formula A) o di ogni acquirente (formula B) di latte per i quantitativi che superavano un quantitativo di riferimento individuale annuo, detto «quota latte». La Repubblica federale di Germania ha optato per la formula A.

6. In forza del n. 3 del detto articolo, la somma dei quantitativi di riferimento attribuiti alle persone soggette al prelievo in uno Stato membro non può superare un quantitativo globale garantito, che varia a seconda degli Stati membri ed è pari alla somma dei quantitativi di latte consegnati ad imprese dedite al trattamento o alla trasformazione del latte o di altri prodotti lattiero-caseari in ciascuno degli Stati membri durante l'anno civile 1981, aumentati dell'1%.

7. Le norme generali per l'applicazione del prelievo supplementare sono state stabilite dal regolamento (CEE) n. 857/84 [6]. In Germania, il quantitativo di riferimento è stato fissato sulla base dell'anno 1983. All'art. 2, n. 2, di quest'ultimo regolamento è infatti previsto che gli Stati membri possono prevedere che sul proprio territorio il quantitativo di riferimento è pari al quantitativo di latte o di equivalente latte consegnato o acquistato nell'anno civile 1982 o 1983, con applicazione di una percentuale fissata in modo da non superare il quantitativo garantito di cui all'art. 5 quater del regolamento n. 804/68, come modificato.

8. Questo sistema non prevedeva la possibilità di riconoscere una quota a vantaggio dei produttori che, a causa della loro partecipazione al regime temporaneo di non commercializzazione previsto dal regolamento n. 1078/77, non avevano consegnato o ceduto latte durante l'anno di riferimento considerato per l'attribuzione di quote (questi produttori vengono comunemente denominati «produttori Slom» [7]).

9. Nelle due sentenze Mulder e Von Deetzen, citate, la Corte ha dichiarato che siffatta disciplina, in quanto non prevedeva l'attribuzione di quantitativi di riferimento ai produttori Slom, violava il principio del legittimo affidamento che tali produttori potevano nutrire nel carattere limitato degli effetti del regime al quale si assoggettavano, e andava pertanto invalidata.

5 — Regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 90, pag. 10).

6 — Regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 13; indicato anche come il «regolamento controverso»).

7 — L'espressione «Slom» deriva dall'olandese «slachtoffers omschakeling», che significa «vittime di riconversione». La sigla SLOM esisteva già nella pratica olandese: essa proviene da «Stopzetting Leveranties en Omschakeling Melkproduktie», che significa «cessazione e riconversione della produzione di latte».

10. Per conformarsi a tali sentenze, il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) n. 764/89 [8], che all'art. 1 inserisce nel regolamento n. 857/84 un art. 3 bis, il quale prevede l'attribuzione provvisoria di un quantitativo di riferimento specifico a talune categorie di produttori che hanno preso parte a regimi di non commercializzazione e che soddisfano determinate condizioni.

11. Con le sentenze Spagl [9] e Pastaetter [10], sono stati invalidati i nn. 1 e 2 dell'art. 3 bis. La Corte ha ritenuto che queste disposizioni violassero le legittime aspettative dei produttori che avevano partecipato al regime di non commercializzazione. Da un lato, ai sensi del n. 1, i produttori il cui periodo di non commercializzazione scadeva prima del 31 dicembre 1983 erano, in effetti, esclusi dall'attribuzione di una quota Slom senza validi motivi; dall'altro, la regola prevista dal n. 2 limitava il quantitativo di riferimento specifico provvisorio al 60% del quantitativo di latte consegnato o venduto dal produttore nel periodo di dodici mesi precedente la domanda di premio di non commercializzazione, che corrispondeva ad un'aliquota di riduzione pari al 40%, ritenuta eccessiva rispetto alle aliquote applicabili agli altri produttori.

12. L'art. 3 bis, n. 1, del regolamento controverso è stato modificato dall'art. 1, punto II, lett. a), del regolamento (CEE) n. 1639/91 [11], al fine di trarre le conseguenze dalle succitate sentenze Spagl e Pastaetter. È stato in tal modo aggiunto un secondo comma, ai sensi del quale la categoria dei produttori che possono beneficiare del quantitativo di riferimento specifico previsto all'art. 3 bis è estesa ai produttori il cui periodo di non commercializzazione o di riconversione, in esecuzione dell'impegno assunto ai sensi del regolamento n. 1078/77, è scaduto nel 1983.

13. L'art 3 bis, n. 1, secondo comma, recita:

«Il produttore:

— il cui periodo di non commercializzazione o di riconversione, in esecuzione dell'impegno assunto ai sensi del regolamento (CEE) n. 1078/77, è scaduto nel 1983

o

— (...)

8 — Regolamento 20 marzo 1989, recante modifica del regolamento (CEE) n. 857/84 (GU L 84, pag. 2).

9 — Sentenza 11 dicembre 1990, causa C-189/89 (Racc. pag. I-4539).

10 — Sentenza 11 dicembre 1990, causa C-217/89 (Racc. pag. I-4585).

11 — Regolamento del Consiglio 13 giugno 1991, recante modifica del regolamento n. 857/84 (GU L 150, pag. 35).

ottiene provvisoriamente, dietro sua richiesta presentata entro il termine di tre mesi a decorrere dal 1° luglio 1991, un quantitativo di riferimento specifico alle condizioni fissate alle lettere a), b) e d)».

## II — Fatti e procedimento a quo

14. Nel giugno 1981 il signor Wilkens, ricorrente nel procedimento a quo, otteneva un premio per la riconversione del proprio allevamento bovino ad orientamento lattiero verso la produzione di carne.

15. Nel marzo 1983 la Bezirksregierung Hannover (consiglio distrettuale di Hannover), nell'ambito di un controllo svolto presso l'azienda, rilevava talune irregolarità nella macellazione delle mucche da latte. Esso revocava la decisione di attribuzione del premio di riconversione ed ingiungeva la restituzione della prima rata di questo, già versata, maggiorata degli interessi legali.

16. Il ricorso proposto dal signor Wilkens veniva respinto dal Verwaltungsgericht di Hannover con sentenza 11 settembre 1985, così come veniva respinto l'appello esperito contro tale decisione dall'Oberwaltungsgericht di Lüneburg, con sentenza 26 aprile 1990. Entrambe le sentenze sono divenute definitive.

17. Nel giugno 1989 il signor Wilkens richiedeva l'assegnazione di un quantitativo di riferimento specifico provvisorio al fine di ricominciare la produzione di latte. La Landwirtschaftskammer di Hannover (in prosieguo: la «camera dell'agricoltura di Hannover»), resistente nel procedimento a quo, certificava il sussistere dei presupposti legali per l'attribuzione di una quota specifica, riservandosi di revocare il certificato qualora, in esito al giudizio amministrativo pendente dinanzi all'Oberverwaltungsgericht, il quantitativo-premio di latte o il premio venisse ridotto.

18. A seguito della sentenza 26 aprile 1990 dell'Oberverwaltungsgericht di Lüneburg, che confermava la revoca del premio, la camera dell'agricoltura di Hannover revocava il certificato provvisorio con provvedimento 13 luglio 1992. Ne derivava che all'interessato non poteva essere attribuito alcun quantitativo di riferimento specifico.

19. Il ricorso proposto dal signor Wilkens avverso il provvedimento di revoca veniva respinto dal Verwaltungsgericht di Hannover, così come l'appello interposto dinanzi all'Oberverwaltungsgericht di Lüneburg.

20. Il ricorrente proponeva quindi ricorso per cassazione avverso la detta sentenza.

## III — Le questioni pregiudiziali

21. Ritenendo che la soluzione della controversia dipendesse dall'interpretazione e, se del caso, dalla validità dell'art. 3 bis, n. 1, secondo comma, del regolamento controverso, che sembra subordinare l'attribuzione di un quantitativo di riferimento specifico alla corretta esecuzione dell'impegno di non commercializzazione o di riconversione assunto ai sensi del regolamento n. 1078/77, il Bundesverwaltungsgericht ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni:

«1) Se l'art. 3 bis, n. 1, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 857/84, nella versione di cui al regolamento (CEE) n. 1639/91, escluda l'attribuzione di un quantitativo di riferimento specifico provvisorio ai produttori il cui premio di non commercializzazione o di riconversione sia stato ripetuto per inadempimento dell'impegno da loro assunto.

2) In caso di soluzione affermativa, se la detta disposizione sia compatibile con i principi giuridici comunitari di tutela del legittimo affidamento e di proporzionalità».

## IV — Soluzione delle questioni

22. Con la prima questione, il Bundesverwaltungsgericht intende sapere se un produttore che ha sottoscritto un impegno di non commercializzazione o di riconversione ai sensi del regolamento n. 1078/77 [12], ma che non ha più diritto al premio corrispondente in quanto non ha rispettato gli obblighi con esso assunti, possa nondimeno beneficiare di un quantitativo di riferimento specifico, conformemente all'art. 3 bis, n. 1, secondo comma, del regolamento controverso, in vista della ripresa della commercializzazione di latte.

23. Con la seconda questione, il giudice nazionale chiede se, nell'ipotesi in cui dalla disposizione citata risultasse che l'operatore interessato non ha diritto a ricevere un quantitativo di riferimento specifico, le disposizioni così interpretate siano compatibili con i principi del legittimo affidamento e di proporzionalità.

24. L'interpretazione della normativa pertinente che proporrò alla Corte sarà esposta, in particolare, alla luce dei principi da ultimo richiamati, il che mi induce ad esaminare simultaneamente le due questioni deferite dal giudice a quo.

12 — Nel prosieguo delle presenti conclusioni, con il termine «non commercializzazione» si intenderà, per semplicità, «non commercializzazione o riconversione».

25. Esse riguardano le disposizioni dell'art. 3 bis del regolamento controverso, aggiunte a quest'ultimo a seguito dell'adozione del regolamento n. 1639/91, segnatamente al fine di applicare il regime del prelievo supplementare ai produttori il cui periodo di non commercializzazione è scaduto nel 1983. Secondo il Bundesverwaltungsgericht, «gli obblighi derivanti, per il ricorrente, dalla partecipazione al programma di non commercializzazione sono infatti venuti meno con la revoca dell'attribuzione del premio» [13].

26. Come rileva giustamente il giudice a quo [14], il disposto letterale delle norme pertinenti non è di grande aiuto, essendo possibili due letture delle disposizioni in questione.

27. La condizione, posta per l'attribuzione d'una quota specifica, della conclusione nel 1983 del periodo di non commercializzazione, in «(...) esecuzione dell'impegno assunto ai sensi del regolamento (CEE) n. 1078/77», può essere interpretata nel senso che comporta l'obbligo per il produttore di adempiere previamente gli obblighi assunti con tale impegno. Anche se non è precisata la natura degli obblighi la cui violazione osterebbe all'attribuzione di un quantitativo di riferimento specifico, tale intendimento significherebbe che il beneficio del regime del prelievo supplementare è subordinato al rispetto dell'impegno assunto nell'ambito del regime di non commercializzazione, che è rimesso in discussione, nella fattispecie, dal provvedimento di revoca del premio accordato al signor Wilkens.

28. Sennonché, la detta condizione può anche essere limitata al requisito del decorso del periodo di non commercializzazione nel 1983, come suggerisce l'obiettivo della riforma che ha indotto il legislatore comunitario a modificare il contenuto dell'art. 3 bis. Ricordo, infatti, che il regolamento n. 1639/91 è inteso proprio ad estendere il regime del prelievo supplementare ai produttori il cui periodo di non commercializzazione è scaduto nel 1983 [15]. Secondo questa interpretazione, il riferimento alla «(...) esecuzione dell'impegno assunto ai sensi del regolamento (CEE) n. 1078/77» servirebbe semplicemente a designare la normativa sulla quale è fondato l'impegno di cui trattasi.

29. Per rispondere alle questioni prospettate occorre pertanto ricorrere all'esame dello scopo perseguito dalla normativa pertinente, e, più specificamente, dall'art. 3 bis del regolamento controverso.

30. Ho già rilevato come il regime del prelievo supplementare, così come quello di non commercializzazione, sia finalizzato a porre rimedio alla situazione in cui versa il mercato comunitario dei prodotti lattiero-caseari,

13 — Sub II, paragrafo 1, della traduzione in italiano dell'ordinanza di rinvio.

14 — Ibidem, paragrafi 2 e 3.

15 — V. paragrafo 12 delle presenti conclusioni.

caratterizzato da eccedenze strutturali risultanti da uno squilibrio tra la domanda e l'offerta [16].

31. L'obiettivo principale di queste regolamentazioni successive è ristabilire l'equilibrio sul mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari mediante una riduzione dell'offerta.

32. L'art. 3 bis del regolamento controverso, inteso a consentire ai produttori che hanno assunto un impegno ai sensi del regime di non commercializzazione di giovarsi del regime del prelievo supplementare, si pone all'intersezione dei due sistemi.

33. Esso trova la propria giustificazione nell'esigenza di tutelare il legittimo affidamento di questa categoria di operatori economici.

34. Rammento che, in effetti, il regime iniziale del prelievo supplementare non teneva conto del caso dei produttori soggetti al regime di non commercializzazione, che non avevano consegnato latte durante l'anno di riferimento a causa del loro impegno di non commercializzazione.

35. Per garantire il rispetto del principio del legittimo affidamento, il legislatore comunitario ha pertanto completato il regolamento controverso inserendo l'art. 3 bis, che prescrive le modalità di attribuzione di quote specifiche ai produttori interessati.

36. Al fine di determinare l'esatta portata dell'art. 3 bis, n. 1, secondo comma, del regolamento controverso, occorre fare riferimento alla giurisprudenza della Corte da cui la detta disposizione trae direttamente la propria origine [17].

37. Nelle richiamate sentenze Mulder e Von Deetzen, la Corte ha statuito che «[l]a regolamentazione in materia di prelievo supplementare sul latte comporta (...) restrizioni per i produttori che, *in adempimento dell'obbligo assunto sulla base del regolamento n. 1078/77, non hanno effettuato cessioni di latte* durante l'anno di riferimento» [18].

38. L'attribuzione di un quantitativo di riferimento specifico risulta quindi essere chiaramente riservata ai produttori impegnati ai sensi del regime di non commercializzazione che *non abbiano effettivamente commercializzato* latte o prodotti lattiero-caseari alla data di scadenza del periodo corrispondente al loro impegno.

16 — Primo 'considerando' del regolamento n. 1078/77 e dal primo al quarto 'considerando' del regolamento n. 856/84.

17 — Primo 'considerando' del regolamento n. 764/89.

18 — Rispettivamente, punti 25 e 14. Il corsivo è mio.

39. La commercializzazione di latte o di prodotti lattiero-caseari da parte di un produttore, in violazione dell'impegno assunto ai sensi del regolamento n. 1078/77, produce due conseguenze.

40. Da un lato, in applicazione di questo regolamento, le cui disposizioni sono state ignorate, il premio di non commercializzazione, con ogni evidenza, non è più giustificato.

41. Nella sentenza Jensen [19], la Corte ha sottolineato che «(...) la causa giuridica essenziale dell'assegnazione e dell'acquisto definitivo del premio di non commercializzazione è la cessazione effettiva di qualsiasi azione di vendita [dei] prodotti per l'intero periodo quinquennale (...)».

42. Dall'altro lato, in forza del regolamento controverso, il produttore di cui trattasi non può essere considerato rientrare tra coloro che hanno titolo per richiedere l'attribuzione di un quantitativo di riferimento specifico.

43. È evidente che il campo di applicazione ratione personarum dell'art. 3 bis non comprende i produttori che siano venuti meno ai loro impegni di non commercializzazione. La disposizione è, viceversa, diretta a tutelare il legittimo affidamento degli operatori economici che, in conformità del regolamento n. 1078/77, non hanno smerciato latte senza però aver rinunciato a ricominciare la produzione e lo smercio alla scadenza normativamente prevista del loro impegno.

44. Un produttore in questa situazione non può essere legittimato a far valere *il principio del legittimo affidamento* contro il rifiuto di attribuirgli una quota specifica.

45. Nel caso in cui la perdita del diritto al premio derivasse da una violazione dell'obbligo di non commercializzazione, l'affidamento che l'interessato ha potuto nutrire sul carattere limitato degli effetti del regime a cui si era inizialmente assoggettato, vale a dire sull'impossibilità di smerciare latte e latticini soltanto per un determinato periodo e sulla successiva possibilità di riprendere tale smercio, non ha più oggetto: il divieto di commercializzazione è stato infranto e la questione relativa alla ripresa delle vendite non si pone più, avendo quest'ultima già avuto luogo.

46. Occorre sottolineare che il rifiuto di attribuire una quota specifica in questo caso non costituisce una sanzione. La Commissione ha segnalato, a ragione, che la revoca del premio ed il rifiuto di attribuire una quota specifica costituivano soltanto le conseguenze giuridiche dell'applicazione di una disciplina normativa. Nella medesima logica, ritengo che,

19 — Sentenza 22 settembre 1988, causa 199/87 (Racc. pag. 5045, punto 30). V., più recentemente, sentenza 6 giugno 1996, causa C-127/94, Ecroyd (Racc. pag. I-2731, punto 48).

allorché non sono soddisfatte le condizioni poste da una normativa per l'attribuzione di un diritto, il diniego di questo diritto non possa essere qualificato come una sanzione, ma vada semplicemente considerato come la conseguenza della delimitazione del campo di applicazione del regime di cui trattasi [20].

47. Il produttore interessato si trova nella stessa situazione di un operatore che, avendo scelto di non fruire dei premi attribuiti ai sensi del regolamento n. 1078/77, non abbia mai cessato la produzione o commercializzazione di latte o di latticini.

48. Come ha rilevato la Commissione nel corso dell'udienza, un produttore in questa situazione è pertanto soggetto al regime di diritto comune del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater, n. 1, del regolamento n. 804/68 e all'art. 2 del regolamento controverso, che prevedono l'attribuzione di un quantitativo di riferimento calcolato in funzione del quantitativo di latte o di equivalente latte consegnato nell'anno di riferimento, con applicazione d'una percentuale stabilita in modo da non superare un quantitativo garantito fissato in ciascun Stato membro.

49. Analogamente, condivido la tesi della Commissione secondo cui il produttore che sia venuto meno ai suoi obblighi è escluso dall'attribuzione di un quantitativo di riferimento specifico soltanto per i quantitativi di latte da lui smerciati.

50. La necessità che ne deriva per le autorità competenti degli Stati membri, rammentata dalla Commissione, di essere in grado di determinare in ciascun caso particolare i quantitativi esatti di latte messi in commercio, mi pare imposta dall'esigenza di attuare efficacemente la politica agricola comune, legata ad un insieme di elementi quantificati.

51. Essa è altresì giustificata dall'applicazione del *principio di proporzionalità*. In forza di questo principio, una disposizione di diritto comunitario deve essere atta a realizzare l'obiettivo perseguito senza andare al di là di quanto è necessario allo scopo.

52. È incontestabile che, non autorizzando l'attribuzione di un quantitativo di riferimento specifico a vantaggio dei produttori che hanno commercializzato latte in violazione dei loro impegni, l'art. 3 bis realizza ciononostante il suo obiettivo iniziale, ovvero quello di consentire agli operatori che hanno sospeso ogni commercializzazione, in osservanza del detto impegno, di riprendere la loro produzione.

20 — V. considerazioni sulla nozione di sanzione nel diritto comunitario svolte dall'avvocato generale Jacobs, in particolare sul senso talora troppo ampio attribuitole, nelle conclusioni relative alla sentenza 27 ottobre 1992, causa C-240/90, Germania/Commissione (Racc. pag. I-5383), in particolare al paragrafo 30.

53. L'interpretazione che propongo non sembra contraria al principio di proporzionalità, in quanto la valutazione di una quota specifica, e quindi il suo eventuale rifiuto, è strettamente funzionale al quantitativo di latte commercializzato in violazione dell'impegno assunto dal produttore.

54. Un'interpretazione di questa disposizione, quale quella proposta dal Consiglio, consiste nel privare un produttore di qualunque quota specifica anche se sia venuto meno al proprio impegno soltanto in parte, non per questo viola, a mio parere, il principio di proporzionalità. Essa sarebbe motivata semplicemente da un'altra preoccupazione fondata, a sua volta, sulla dissuasione originata dal rifiuto subito. Tuttavia, nel caso di specie, l'art. 3 bis, n. 1, secondo comma, cambiando natura, istituirebbe un'autentica sanzione. Orbene, una tale interpretazione non mi pare compatibile né con l'esigenza della certezza del diritto né con le finalità dissuasive della detta disposizione, tenuto conto dell'imprecisione della disposizione in parola circa la portata della conseguenze della violazione della stessa.

55. A maggior ragione, dev'essere accolta la tesi secondo cui la quota specifica va limitata in modo proporzionale all'inadempimento dell'obbligo di non commercializzazione.

56. Il regime applicabile al produttore che sia venuto meno ai suoi impegni non è sempre così facile da individuare, come testimonia la formulazione della questione deferita dal giudice a quo. Questi fa riferimento alle conseguenze che discendono per i produttori dall'obbligo di restituire il premio in seguito all'inosservanza dei loro impegni, *senza precisare ulteriormente la natura della violazione contestata.*

57. Occorre, pertanto, domandarsi se un'infrazione diversa dalla violazione dell'obbligo di non commercializzazione propriamente detto non potrebbe escludere, allo stesso modo, l'attribuzione di una quantitativo di riferimento specifico [21].

58. Nella sentenza Drewes [22] la Corte ha precisato che da varie disposizioni del regolamento (CEE) n. 1307/77 [23] risulta che il diritto al premio viene meno in caso di omesso adempimento delle formalità di marchiatura e di registrazione degli animali, che rende impossibile provare che gli animali sono stati utilizzati ai fini previsti.

59. Tuttavia, essendo stata pronunciata con esclusivo riferimento al regolamento n. 1078/77, la detta sentenza non consente di

21 — Un impegno assunto ai sensi del regolamento n. 1078/77, infatti, non prevede soltanto l'obbligo del produttore di non cedere latte o prodotti lattiero-caseari provenienti dalla sua azienda durante il periodo di non commercializzazione, ma riguarda anche, ad esempio, l'obbligo di non affittare né affidare il proprio bestiame da latte a terzi a titolo oneroso o gratuito, né di cederlo se non ai fini della macellazione o dell'esportazione.

22 — Sentenza 18 aprile 1989, causa 358/87 (Racc. pag. 891, punti 23 e seguenti).

23 — Regolamento della Commissione 15 giugno 1977, relativo a disposizioni di applicazione del regime di premi per la non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari e per la riconversione di mandrie bovine a orientamento lattiero (GU L 150, pag. 24).

circoscrivere le conseguenze dell'attribuzione di un quantitativo di riferimento specifico alla perdita del diritto al premio per motivi diversi dalla non commercializzazione stessa.

60. Nella citata sentenza Ecroyd, per contro, una delle questioni sollevate verteva proprio sull'attribuzione di un quantitativo di riferimento specifico in presenza di una violazione del genere.

61. Nulla smentiva l'effettiva osservanza, da parte del successore nella proprietà di un'azienda agricola, dell'obbligo assunto dal suo predecessore di non mettere in commercio latte o latticini nel periodo di non commercializzazione [24]. Era in discussione il fatto che il successore non aveva sottoscritto un impegno a continuare ad adempiere gli obblighi assunti dal proprio predecessore. La Corte ha ritenuto che «(...) non si può ammettere che l'inosservanza di una mera formalità (...) possa comportare l'esclusione (...) [del proprietario] dal regime di non commercializzazione, alla stregua di ciò che avverrebbe qualora egli non avesse effettivamente rispettato l'impegno di non commercializzazione» [25].

62. La Corte ha aggiunto che si doveva «(...) concludere che la domanda [del produttore] diretta ad ottenere un quantitativo di riferimento specifico non poteva essere respinta per il fatto che la detta società non si era impegnata per iscritto a continuare ad adempiere gli obblighi assunti dal suo predecessore» [26].

63. La sentenza Ecroyd conferma, a mio parere, la tesi secondo cui la prova della non commercializzazione è sufficiente a giustificare l'attribuzione di un quantitativo di riferimento specifico, anche quando non siano rispettati altri obblighi.

64. La circostanza che i diritti e gli obblighi di cui trattasi, ai sensi del regolamento controverso, siano quelli di un imprenditore agricolo succeduto ad un operatore ammesso a partecipare ad un regime di non commercializzazione non impedisce di trasporre la soluzione delineata dalla Corte ad una situazione in cui l'interessato sia, sin dall'origine, titolare o successore dei detti diritti e obblighi.

65. In entrambi i casi, l'obbligo di non commercializzazione è imposto all'azienda e, nella sentenza Ecroyd, la particolarità risultante dalla trasmissione dell'azienda, caratterizzata dall'obbligo del successore di impegnarsi per iscritto a proseguire l'esecuzione degli obblighi sottoscritti dal suo predecessore, non è stato ritenuto sufficiente a giustificare il fatto che il suo inadempimento conducesse alla

24 — Punto 49.

25 — Ibidem, punto 50.

26 — Ibidem, punto 51.

revoca del premio e al rifiuto di attribuire un quantitativo di riferimento specifico.

66. Pertanto, si potrebbe sicuramente sostenere che l'inosservanza di un obbligo diverso da questo, ad esempio la cessione delle mandrie bovine a orientamento lattiero a fini diversi dalla macellazione o dall'esportazione [27], giustificherebbe, oltre alla perdita del premio, il diniego di una quota specifica.

67. Mi sembra quindi che l'inadempimento di questo tipo di obblighi, già regolato dal regime istituito dal regolamento n. 1078/77, che consente in questo caso la ripetizione delle somme versate, non sia equiparabile alla violazione dell'obbligo di non commercializzazione. La prova dell'inadempimento di questi obblighi, infatti, non è sufficiente a dimostrare l'esistenza di una cessione di latte o di latticini che sarebbe necessaria a giustificare, per i motivi già indicati, il diniego di attribuzione di un quantitativo di riferimento specifico.

68. Analogamente, ritengo che debba scartarsi la tesi, che la sentenza Ecroyd sembra accreditare, secondo cui esisterebbe un nesso necessario tra l'assegnazione e il mantenimento di un premio di non commercializzazione e l'attribuzione di un quantitativo di riferimento specifico.

27 — Nel caso di specie, sembra che questo tipo di addebito sia, almeno in parte, all'origine delle decisioni impugnate dal signor Wilkens. Rilevo inoltre che l'esito del motivo dedotto dalla camera dell'agricoltura di Hannover, relativo alla violazione del suddetto obbligo, pare essere dipeso, anch'esso, dall'applicazione delle regole relative all'onere della prova.

69. Il mantenimento del premio priverebbe automaticamente di fondamento il diniego di attribuzione della quota richiesta, mentre la revoca del premio osterebbe all'attribuzione del quantitativo di riferimento specifico.

70. In realtà, l'inosservanza della formalità controversa, all'origine della sentenza Ecroyd, pare essere stata considerata dalla Corte come altrettanto insufficiente a giustificare la revoca del premio e il diniego della quota specifica, il che spiega la conferma dei due provvedimenti.

71. Ritengo che ciò non debba necessariamente avvenire in ogni caso, proprio alla luce dell'obiettivo perseguito dall'art. 3 bis.

72. Salvo quando l'inosservanza, da parte dell'operatore, dell'impegno assunto ai sensi del regolamento n. 1078/77 consista nella violazione dell'obbligo di non commercializzazione, la perdita del diritto al premio di non commercializzazione non conduce necessariamente al diniego di una quota specifica.

73. Occorre ricordare che tale perdita è la conseguenza giuridica, chiaramente risultante dal regime istituito dal regolamento

n. 1078/77 [28], della possibile violazione di uno dei molteplici obblighi da esso derivanti, tra i quali vi è l'obbligo di non commercializzazione.

74. Il regime attuato dall'art. 3 bis ha uno scopo diverso da quello di garantire l'applicazione efficace del sistema. Il fine da esso perseguito è infatti quello di consentire ai produttori che hanno sospeso la commercializzazione di riprenderla, dopo il periodo normativamente previsto, in applicazione del regolamento controverso. Aggiungere al rifiuto di attribuire un premio il diniego di una quota specifica mentre non è stata constatata alcuna commercializzazione equivarrebbe a tentare di colmare il silenzio del testo dell'art. 3, n. 1, secondo comma, ignorando questa finalità. Si finirebbe in tal modo col privare il produttore che ha adempiuto il suo obbligo di non commercializzazione del diritto di riprendere la produzione per motivi non direttamente connessi alla riduzione delle eccedenze.

75. Mi pare pertanto che si possa ragionevolmente sostenere che il diniego di attribuzione di un quantitativo di riferimento specifico può fondarsi sulla decadenza dal diritto al premio di non commercializzazione soltanto se tale decadenza consegua essa stessa ad una violazione chiaramente accertata dell'obbligo di non commercializzazione.

76. Per quanto riguarda più specificamente la controversia nella causa a qua, occorre constatare che la lettura del fascicolo non consente di accertare i fatti contestati al signor Wilkens dalle autorità nazionali competenti, che sono all'origine della revoca del premio di non commercializzazione e quindi del diniego di attribuzione di una quota specifica.

77. Il giudice a quo rileva che dalla sentenza impugnata non risulta che il ricorrente abbia violato il divieto di produrre latte, né la camera dell'agricoltura di Hannover lo afferma [29]. Il signor Wilkens sostiene che non gli viene contestato di aver continuato a produrre latte durante il periodo di riconversione [30]. Viceversa, secondo il Consiglio, il signor Wilkens non ha prodotto la prova dell'adempimento dell'obbligo di non cedere latticini durante tale periodo [31].

78. Secondo il giudice a quo, la camera dell'agricoltura di Hannover ha giustificato con la revoca del premio di non commercializzazione il ritiro del certificato provvisorio che attestava il sussistere dei presupposti per l'attribuzione di una quota specifica [32].

28 — Nella citata sentenza Jensen si afferma che «(...) il tenore delle disposizioni di cui trattasi, [segnatamente del regolamento n. 1078/77] *fa chiaramente intendere che, in caso di inadempimento degli obblighi derivanti dal regime dei premi*, l'importo del premio corrisposto va rimborsato (...)» (punto 27, il corsivo è mio).

29 — Sub II, paragrafo 3, della traduzione in italiano dell'ordinanza di rinvio.

30 — Paragrafo 1, punto 1, delle sue osservazioni scritte.

31 — Paragrafo 6, punto 2, delle sue osservazioni scritte.

32 — Sub I, paragrafo 4, della traduzione in italiano dell'ordinanza di rinvio.

79. Penso che non spetti alla Corte esaminare gli elementi sui quali è stata fondata la revoca del premio o il rifiuto di attribuire una quota specifica al richiedente.

80. Compete al giudice investito della controversia a qua ricercare e individuare, con gli strumenti di cui dispone a norma del diritto nazionale, le circostanze che consentano di accogliere o, al contrario, di respingere l'ipotesi della violazione da parte del signor Wilkens dell'obbligo di non commercializzazione, ed anche di delimitare l'esatta portata di tale violazione, al fine di trarne le conseguenze, alla luce dei criteri, che propongo di definire, circa la legittimità del diniego di un quantitativo di riferimento specifico.

## Conclusione

81. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, propongo alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali deferite dal Bundesverwaltungsgericht nel modo seguente:

«1) L'art. 3 bis, n. 1, secondo comma, del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1991, n. 1639, va interpretato nel senso che esso osta all'attribuzione provvisoria di un quantitativo di riferimento specifico ad un produttore nei cui confronti sia stata disposta la revoca del diritto al versamento di un premio di non commercializzazione o di riconversione o la restituzione dell'importo del detto premio, qualora il motivo di questa decisione sia la violazione, da parte del detto produttore, dell'obbligo di non commercializzazione sottoscritto ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078, che istituisce un regime di premi per la non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari e per la riconversione di mandrie bovine a orientamento lattiero.

2) L'esame della seconda questione non ha rivelato alcun elemento atto a inficiare la validità dell'art. 3 bis, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 857/84».