CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 10 febbraio 2000 *

1. Con la presente domanda di pronuncia pregiudiziale, presentata dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), viene chiesto alla Corte di giustizia delle Comunità europee di pronunciarsi circa la validità di taluni regolamenti adottati dal Consiglio e dalla Commissione nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati (in prosieguo: l'«OCM») nel settore del tabacco greggio.

I — Normativa comunitaria

2. Al fine di garantire la stabilità dei mercati, come pure un equo tenore di vita per la popolazione agricola nel settore del tabacco greggio, caratterizzato dall'inadeguatezza dell'offerta rispetto alla domanda [1], il regolamento (CEE) del Consiglio n. 2075/92 [2] ha modificato il regime comunitario che disciplina l'OCM in detto settore. La modifica introdotta consisteva nel semplificare i meccanismi di gestione del mercato, assicurare il controllo della produzione per adattarla sia alle necessità del mercato sia alle esigenze di bilancio nonché potenziare i mezzi di controllo per garantire che i meccanismi di gestione conseguano pienamente gli obiettivi dell'OCM.

Tale regolamento manteneva il regime di premi a favore di produttori di tabacco tradizionali pagati dalle aziende di trasformazione al momento della consegna del tabacco. Ciononostante, per limitare la produzione di tabacco comunitario e disincentivare contemporaneamente la produzione di varietà difficili da smaltire, si stabilì un limite di garanzia globale massimo per la Comunità, ripartito in limiti di garanzia specifici per ciascun gruppo di varietà.

L'osservanza dei limiti di garanzia continuava ad essere assicurata dall'istituzione di un regime di quote. Per un periodo transitorio, la cui conclusione era prevista

* Lingua originale: lo spagnolo.

1 — I problemi particolari con i quali si misura tale settore dell'agricoltura, che dà lavoro a 200 000 persone in alcune tra le regioni meno sviluppate della Comunità, sono stati materia di un'«Informazione della Commissione al Consiglio sull'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio», adottata il 18 dicembre 1996 (COM/96/554).

2 — Regolamento 30 giugno 1992, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio (GU L 215, pag. 70).

per il 1994, gli Stati membri attribuivano tali quote alle imprese di prima trasformazione. Tuttavia, a partire dal 1995 o prima, se gli Stati membri disponevano dei dati necessari a tal fine, le quote potevano essere attribuite direttamente ai produttori [3]. Così l'art. 9 del medesimo regolamento dispone:

«3. In base ai quantitativi stabiliti (...), per i raccolti 1993 e 1994 gli Stati membri ripartiscono in via transitoria le quote di trasformazione tra le imprese di prima trasformazione, in misura proporzionale alla media dei quantitativi loro conferiti per la trasformazione nel triennio precedente l'anno dell'ultimo raccolto, ripartita per gruppo di varietà. Tuttavia, non si tiene conto dei quantitativi prodotti e conferiti del raccolto 1992. Tale ripartizione lascia impregiudicate le modalità di ripartizione delle quote di trasformazione per i raccolti successivi.

(...)

4. Tuttavia, gli Stati membri possono ripartire direttamente le quote tra i produttori, purché dispongano dei dati precisi necessari in merito alla produzione di tutti i coltivatori, con riferimento ai tre raccolti che precedono l'ultimo raccolto, per quanto riguarda le varietà e le quantità prodotte e consegnate alle imprese di trasformazione».

3. I regolamenti (CEE) della Commissione n. 3477/92 [4] e 3478/92 [5] hanno disposto le norme di attuazione del regolamento n. 2075/92. L'art. 20 del primo dei detti regolamenti così dispone:

«Gli Stati membri costituiscono una base di dati informatizzata nella quale sono registrati, per ciascuna delle imprese di trasformazione e per ciascun produttore, i dati che consentono l'identificazione dei loro stabilimenti o della loro unità di produzione, le quote o i quantitativi indicati sui certificati di coltivazione loro attribuiti, nonché qualsiasi altra indicazione utile per il controllo del regime delle quote, da un lato, e della distribuzione diretta di quote tra i produttori a decorrere dal 1995, dall'altro» [6].

3 — L'ottavo 'considerando' del regolamento n. 2075/92 così recita: «considerando che per garantire il rispetto dei limiti di garanzia occorre istituire, per un periodo limitato, un regime di quote di trasformazione; che spetta agli Stati membri il compito di ripartire, in via transitoria ed entro i limiti di garanzia stabiliti, le quote di trasformazione tra le imprese interessate e che le regole comunitarie previste a tal fine mirano ad un'equa ripartizione, basata sui quantitativi trasformati in passato, senza tuttavia tener conto delle produzioni anomale constatate; che saranno adottate le misure necessarie per l'ulteriore ripartizione delle quote fra i produttori in condizioni soddisfacenti; che gli Stati membri che posseggono i dati necessari potranno ripartire le quote tra i produttori in base alla loro produzione degli anni scorsi».

4 — Regolamento 1° dicembre 1992, relativo alle modalità di applicazione del regime delle quote nel settore del tabacco greggio per i raccolti 1993 e 1994 (GU L 351, pag. 11).

5 — Regolamento 1° dicembre 1992, recante modalità di applicazione del regime di premi previsto nel settore del tabacco greggio (GU L 351, pag. 17).

6 — Il medesimo regolamento, al diciassettesimo 'considerando', recita: «Gli Stati membri devono adottare quanto prima misure appropriate per dotarsi dei mezzi necessari ai fini della distribuzione diretta delle quote ai produttori a decorrere dal raccolto 1995».

4. Il regolamento (CE) del Consiglio n. 711/95 [7] ha posto fine al regime transitorio di attribuzione delle quote alle imprese di trasformazione. L'art. 1, punto 3, reca la seguente modifica dell'art. 9, n. 3, del regolamento n. 2075/92:

«In base ai quantitativi stabiliti (...) gli Stati membri assegnano le quote di produzione tra i produttori in proporzione alla media dei quantitativi consegnati per la trasformazione nel triennio precedente l'anno dell'ultimo raccolto, ripartite per gruppo di varietà. Tuttavia, non si tiene conto dei quantitativi prodotti e conferiti nel raccolto 1992. Essi saranno sostituiti da quelli del quarto anno precedente a quello dell'ultimo raccolto. Tale assegnazione lascia impregiudicate le modalità di attribuzione delle quote di produzione per i raccolti successivi».

L'art. 2 dispone:

«Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*. Esso si applica a decorrere dal raccolto 1995 (...)».

Siccome il regolamento n. 711/95 è stato pubblicato il 1° aprile 1995, la sua entrata in vigore ha avuto luogo il 2 aprile del medesimo anno. La proposta della Commissione è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale 23 febbraio 1995 [8].

5. Il 4 aprile 1995 la Commissione pubblicava nella Gazzetta ufficiale una «Avvertenza ai produttori di tabacco della Comunità» [9], nella quale veniva affermato:

«I produttori del settore sono informati con la presente nota che il loro diritto a produrre tabacco per cui possono ricevere un premio comunitario continuerà ad essere soggetto a restrizioni sotto forma di quote per il raccolto del 1995.

La proposta della Commissione al Consiglio di modificare il regolamento di base di tale settore [regolamento (CEE)

7 — Regolamento 27 marzo 1995, che modifica il regolamento (CEE) n. 2075/92 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio (GU L 73, pag. 13).

8 — Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 2075/92 che istituisce l'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio — COM(94) 555 def. (GU C 46, pag. 6).

9 — GU C 82, pag. 3.

n. 2075/92], pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* n. C 46 del 23 febbraio 1995, pagina 6, prevede, tra l'altro, la ripartizione di quote soltanto a produttori e non alle imprese di prima trasformazione (in base al sistema attualmente in vigore, gli Stati membri possono scegliere tra un regime basato sulla ripartizione di quote alle imprese di prima trasformazione o ai produttori). Per il raccolto del 1995, tali quote devono essere basate sui quantitivi medi consegnati per la trasformazione per i raccolti 1990, 1991 e 1993. Una volta modificato il regolamento del Consiglio, previo parere del Parlamento europeo, la Commissione intende modificare le relative modalità attuative di risulta. In particolare, si passerà da un sistema di quote ripartite a livello delle imprese di prima trasformazione ad un sistema di quote ripartite a livello dei produttori. Questo cambiamento inciderà sulle colture destinate al raccolto 1995.

I produttori tengano inoltre presente che la Commissione ha proposto al Consiglio, nel contesto del pacchetto prezzi 1995, la seguente ripartizione delle quote per i vari gruppi di varietà di tabacco per il raccolto 1995:

(...)».

6. Il regolamento (CE) della Commissione n. 1066/95 [10] stabilisce, per i raccolti 1995, 1996 e 1997, le norme che disciplinano l'applicazione delle quote previste all'art. 9 del regolamento (CEE) n. 2075/92. Per quanto riguarda la distribuzione delle quote di produzione, l'art. 3 così dispone:

«(...)

Gli Stati membri rilasciano ai produttori gli attestati di quota entro il 31 gennaio dell'anno del raccolto.

(...)

Per il raccolto 1995, gli Stati membri sono autorizzati a prorogare il termine di cui al paragrafo 2 fino al 31 maggio».

L'art. 20 così dispone:

«Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella

10 — Regolamento 12 maggio 1995, relativo alle modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 2075/92 del Consiglio in ordine al regime delle quote nel settore del tabacco greggio per i raccolti 1995, 1996 e 1997 (GU L 108, pag. 5).

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee».

Detto regolamento veniva pubblicato il 13 maggio 1995, per cui entrava in vigore il 14 maggio del medesimo anno.

7. Il regolamento (CE) della Commissione n. 1067/95 [11] precisa, tra l'altro, gli elementi essenziali del contratto di coltivazione, le modalità di pagamento dei premi, i controlli e le sanzioni.

L'art. 2 di tale regolamento così dispone:

«Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

Esso si applica a decorrere dal raccolto 1995 (...)».

Il regolamento veniva pubblicato il 13 maggio 1995, per cui entrava in vigore il 14 maggio del medesimo anno.

8. Per ultimo, il regolamento (CE) del Consiglio n. 1550/95 [12] ha fissato, per il raccolto 1995, i premi e i limiti di garanzia per il tabacco in foglia, per gruppo di varietà di tabacco. Tale regolamento è entrato in vigore il 30 giugno 1995, giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

II — I fatti e la causa principale

9. La Agricola Tabacchi Bonavicina snc di Mercati Federica (in prosieguo: l'«ATB») e altri 23 produttori di tabacco veneti chiedono al Tribunale amministrativo regionale del Lazio l'annullamento degli atti e delle disposizioni adottati dai competenti enti italiani tramite i quali viene ripartita la quota nazionale di produzione di tabacco per il raccolto del 1995 e vengono assegnate ai ricorrenti le quote individuali. Essi basano i loro ricorsi su una supposta invalidità dei regolamenti (CE) del Consiglio n. 711/95 e della Commissione nn. 1066/95 e 1067/95.

11 — Regolamento 12 maggio 1995, che modifica il regolamento (CEE) n. 3478/92 recante modalità di applicazione del regime di premi previsto nel settore del tabacco greggio (GU L 108, pag. 11).

12 — Regolamento 29 giugno 1995, che stabilisce per il raccolto 1995 i premi ed i limiti di garanzia per il tabacco in foglia, per gruppo di varietà di tabacco (GU L 148, pag. 39).

10. Il giudice a quo ricorda che il tabacco si semina a febbraio e che le piantine si trapiantano in pieno campo sul finire di aprile. Ora, il regolamento n. 711/95 è entrato in vigore nell'aprile del 1995. Si è avuta conoscenza delle norme di attuazione contenute nei regolamenti della Commissione nn. 1066/95 e 1067/95 solo il giorno della loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale il 13 maggio 1995. Infine, la fissazione di limiti di garanzia globali per ciascuna varietà di tabacco per il raccolto 1995 — indispensabile per la determinazione definitiva di ciascuna quota di produzione concreta — è avvenuta soltanto con l'adozione del regolamento del Consiglio n. 1550/95 il 29 giugno 1995. Di conseguenza, i produttori di tabacco hanno dovuto orientare le loro scelte di produzione sulla base dei dati storici di coltivazione (essenzialmente i raccolti del 1993 e del 1994) e hanno cominciato a ricevere le prime indicazioni utili solo in corso di raccolto e le indicazioni definitive addirittura a raccolto terminato.

Da ciò il giudice a quo deduce che non è stata data ai coltivatori di tabacco ricorrenti la possibilità di adeguare la produzione per il raccolto 1995 ai criteri fissati dai regolamenti del Consiglio n. 711/95 e della Commissione nn. 1066/95 e 1067/95 (in prosieguo: i «regolamenti impugnati»), dato che la nuova normativa comunitaria è stata adottata in un momento in cui era da ritenersi che dovevano essere già state effettuate le scelte aziendali e doveva già essere terminata la messa a dimora in pieno campo.

Il Tribunale amministrativo regionale aggiunge che i ricorrenti non contestano il nuovo regime di applicazione dei limiti di garanzia, ma la mancanza di un periodo di tempo adeguato dal momento dell'adozione della normativa, che li ha colti di sorpresa quando la produzione di tabacco, per il raccolto 1995, era già entrata nella sua fase finale. Infatti, per quanto riguarda il 1995, le quote di produzione modificano il precedente regime di quote di trasformazione, causando ai produttori una perdita irreversibile, pari alla differenza tra le quote di trasformazione e quelle di produzione.

La mancata adozione di norme transitorie di adattamento o il mancato riporto degli effetti del nuovo regime dei suddetti limiti di garanzia al raccolto successivo (cioè per il 1996) tramite le quote di produzione presentano, a parere dei ricorrenti, le caratteristiche di una violazione dei principi fondamentali che disciplinano l'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco nonché del principio di legittimo affidamento, giacché:

a) non sembra che l'obiettivo perseguito con l'istituzione di una quota di produzione possa essere raggiunto mediante regolamenti pubblicati, quando le scelte aziendali erano già state adottate ed eseguite;

b) il principio di legittimo affidamento richiede che le misure di limitazione

della produzione siano adottate e comunicate a tempo debito, in modo da non provocare ripercussioni negative sugli investimenti dei produttori.

11. Sulla base delle considerazioni qui sopra esposte, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 2 del regolamento (CE) del Consiglio 27 marzo 1995, n. 711, nonché l'art. 20 del regolamento (CE) della Commissione 12 maggio 1995, n. 1066, e l'art. 2 del regolamento (CE) della Commissione 12 maggio 1995, n. 1067, nell'introdurre un'innovativa modalità di regolamentazione nel regime dei premi per la produzione di tabacco quando la piantatura era già stata effettuata e i produttori hanno investito secondo criteri di ragionevole apprezzamento fondati sulla disciplina comunitaria vigente al momento della semina e del trapianto in campo, violano i principi di conforme organizzazione del mercato agricolo nel settore del tabacco nonché quello del legittimo affidamento».

III — Osservazioni presentate nel procedimento pregiudiziale

12. Hanno presentato osservazioni scritte nel presente procedimento, entro il termine stabilito ai sensi dell'art. 20 dello Statuto CE della Corte di giustizia, l'ATB, il governo italiano, il Consiglio e la Commissione.

All'udienza, tenutasi il 20 gennaio 2000, sono comparsi per presentare osservazioni orali il rappresentante dell'ATB e gli agenti del governo italiano, del Consiglio e della Commissione

IV — Analisi della questione pregiudiziale

13. Non è questa la prima volta che dinanzi alla Corte di giustizia viene messa in dubbio la validità delle norme comunitarie che disciplinano l'OCM nel settore del tabacco greggio, a causa del ritardo cui è incorso il legislatore comunitario nell'adottarle [13]. A mio avviso, nella giurisprudenza si ritrovano gli elementi necessari per risolvere la presente causa.

14. L'ATB considera che l'applicazione al raccolto 1995 dei regolamenti impugnati,

13 — V. sentenze 11 luglio 1991, causa C-368/89, Crispoltoni I (Racc. pag. I-3696); 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni II (Racc. pag. I-4863); 26 marzo 1998, causa C-324/96, Petridi (Racc. pag. I-1333), e 17 settembre 1998, causa C-372/96, Pontillo (Racc. pag. I-5091).

adottati in piena campagna agricola, ha violato il legittimo affidamento dei produttori nella tempestiva comunicazione di misure che potrebbero ripercuotersi sui loro investimenti, e ha violato i principi sui quali si basa l'OCM, in particolare il principio in base al quale i dati necessari per decidere la produzione devono essere conosciuti in tempo utile, tenuto conto del calendario di messa a dimora. Il governo italiano condivide in linea generale la tesi dell'ATB.

15. Da queste affermazioni si deduce che i ricorrenti nella causa principale non contestano il nuovo regime istituito dai regolamenti impugnati, bensì il fatto che sono stati adottati troppo tardi affinché gli operatori interessati potessero tenerne conto per il raccolto del 1995.

16. Vorrei anzitutto sottolineare che, quando nell'ambito di un'OCM la normativa applicabile attribuisce alle istituzioni comunitarie il potere di fissare, per ciascuna campagna, elementi essenziali come, per esempio, le quote di produzione, i principi basilari di una buona amministrazione pubblica richiedono che i detti elementi siano adottati e comunicati agli interessati *per tempo*, in modo che essi ne possano tener conto al momento dell'adozione delle loro decisioni circa la produzione annuale. Ciò premesso, qualsiasi ritardo nella predisposizione degli strumenti legislativi da parte delle istituzioni comunitarie dev'essere considerato «estremamente riprovevole» per utilizzare i termini usati dall'avvocato generale Mischo [14].

17. Nella presente causa sarebbe stato auspicabile che i regolamenti impugnati fossero stati adottati prima dell'inizio della coltivazione, che ha luogo agli inizi di febbraio [15]. Questo non è avvenuto per ragioni che risultano poco convincenti [16].

18. Tuttavia, per i motivi che esporrò in seguito, non condivido la tesi dell'ATB e del governo italiano secondo cui questo ritardo avrebbe causato una violazione del legittimo affidamento degli operatori ovvero una violazione dei principi basilari dell'OCM.

19. Si deve ricordare anzitutto che, come evidenziato dalla Corte di giustizia, anche se il rispetto del legittimo affidamento è uno dei principi fondamentali della Comunità, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sul mantenimento di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie, e ciò si verifica in un settore come quello

14 — V. le conclusioni presentate nella causa Pontillo, citata alla nota 13, paragrafo 21.

15 — Basta ricordare, a questo proposito, che, ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 1066/95, gli Stati membri devono inviare ai produttori i certificati di quota entro il 31 gennaio dell'anno della campagna.

16 — All'udienza e in risposta alle domande da me rivoltegli, l'agente della Commissione ha precisato che il ritardo era dovuto a problemi di traduzione (sostanzialmente, il finlandese, nuova lingua ufficiale delle Comunità europee a partire dal gennaio 1995).

delle organizzazioni comuni di mercato, il cui scopo implica un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica. Di conseguenza, gli operatori economici non possono invocare un diritto acquisito per mantenere un vantaggio derivante dall'istituzione dell'OCM di cui hanno fruito in un determinato momento [17].

20. E' certo che nella sentenza Crispoltoni I [18], richiamata dall'ATB e dal governo italiano, la Corte ha dichiarato che i regolamenti (CEE) del Consiglio n. 1114/88 e n. 2268/88 erano invalidi nella parte in cui fissavano un quantitativo massimo garantito per il tabacco della varietà Bright raccolto nel 1988, poiché, anche se gli operatori economici interessati dovevano ritenere prevedibili provvedimenti diretti a limitare qualsiasi aumento della produzione di tabacco della Comunità e a disincentivare la produzione di varietà che presentavano difficoltà di commercializzazione, essi potevano tuttavia attendersi che provvedimenti aventi eventuali ripercussioni sui loro investimenti sarebbero stati comunicati in tempo utile.

21. Tuttavia, la sentenza Crispoltoni I riguardava l'applicazione del sistema dei quantitativi massimi garantiti, che però era ignoto agli operatori economici interessati sia per quanto riguarda la natura delle nuove misure di organizzazione del mercato del tabacco nella Comunità sia per quanto riguarda la data della loro entrata in vigore.

22. Invece l'adozione dei regolamenti la cui validità viene messa in dubbio nella presente causa si colloca in un contesto diverso. Infatti, gli operatori sapevano che il nuovo regime di attribuzione di quote sarebbero stato applicato proprio nel 1995. Così era stato annunciato nel regolamento n. 2075/92, che ha stabilito un periodo transitorio durante il quale gli Stati membri potevano continuare ad attribuire le quote alle imprese di trasformazione durante le campagne 1993 e 1994 [19]. Di fatto, solo l'Italia e il Portogallo si sono avvalsi di tale periodo transitorio, mentre gli altri Stati membri produttori di tabacco greggio avevano introdotto, sin dal 1993, l'attribuzione diretta delle quote ai produttori. Pertanto i ricorrenti nella causa principale non potevano ignorare in alcun modo che l'applicazione del regime di quote di produzione sarebbe cominciata in Italia con la campagna 1995.

23. D'altra parte, devo osservare che il regolamento n. 711/95 era stato adottato il 1° aprile 1995 (e la proposta di regolamento è stata pubblicata il 23 febbraio 1995), cioè prima della messa a dimora in pieno campo delle piantine di tabacco che in Italia viene effettuata verso la fine di aprile. Orbene, è proprio questa operazione che comporta i costi più elevati nel processo di coltivazione del tabacco, per cui è sul finire di aprile che gli agricoltori devono stabilire le superfici da coltivare [20]. Pertanto, in questa fase essenziale della coltivazione i produttori italiani avevano già piena consapevolezza dell'entrata in vigore del nuovo regime.

17 — Sentenza Pontillo, citata alla nota 13, paragrafi 22 e 23.

18 — Sentenza citata alla nota 13.

19 — Circa il carattere transitorio del sistema basato sulle quote di trasformazione, v. sentenza 12 settembre 1996, cause riunite C-254/94, C-255/94 e C-269/94, Fattoria autonoma tabacchi e a. (Racc. pag. I-4235, punti 36-38 e 44).

20 — V. sentenza Crispoltoni I (citata alla nota 13), punto 14.

24. La divergenza fondamentale tra gli intervenienti si incentra sulle norme relative al metodo di calcolo delle quote di produzione contenute nel regolamento della Commissione n. 1066/95. Secondo l'ATB e il governo italiano, ai sensi dell'art. 13 del regolamento n. 3477/92 il metodo di calcolo delle quote di produzione è disciplinato dalle medesime norme previste per le quote di trasformazione. Di fronte al ritardo nell'adozione dei regolamenti impugnati i ricorrenti si sono visti obbligati a calcolare, essi stessi, le loro quote sulla base del metodo applicato per le campagne precedenti ai fini della determinazione delle quote di trasformazione. Tuttavia, il regolamento della Commissione n. 1066/95 ha modificato il metodo di calcolo, il che non poteva essere in alcun modo previsto dai produttori. Da parte sua, la Commissione nega che il regolamento n. 1066/95 abbia modificato il metodo applicato precedentemente.

25. A mio avviso, gli elementi essenziali del metodo di calcolo delle quote non sono stati modificati dai regolamenti impugnati.

26. Come già detto, ai sensi dell'art. 9, n. 3, del regolamento n. 2075/92 le quote di trasformazione si calcolavano in proporzione ai quantitativi medi consegnati per la trasformazione nei tre anni precedenti quello dell'ultimo raccolto, ripartiti per gruppi di varietà, ad esclusione del raccolto 1992. Il medesimo sistema si applicava per determinare le quote di produzione in quegli Stati membri che avessero deciso di non avvalersi del regime transitorio di quote di trasformazione.

27. Quindi, stando alla proposta della Commissione, il regolamento del Consiglio n. 711/95 ha mantenuto tale metodo inalterato, limitandosi a sopprimere qualsiasi riferimento alle quote di trasformazione.

28. Per quanto riguarda le modalità pratiche di applicazione del metodo di calcolo, il confronto tra le disposizioni del regolamento n. 3477/92 e quelle del regolamento n. 1066/95 consente di concludere che i cambiamenti introdotti non riguardavano le regole di base fissate nel regolamento n. 711/95. Infatti, le modifiche hanno lo scopo sia di adattare le modalità di applicazione al regime definitivo di quote di produzione sia di precisare talune delle norme fissate dal regolamento n. 3477/92 [21].

21 — Così, per esempio, il regolamento n. 1066/95 precisa il metodo di calcolo delle quote di produzione per i nuovi produttori (art. 5, n. 2); dispone con tutta logicità che i quantitativi che lo Stato membro determina su domanda del produttore, in caso di produzione anormalmente bassa, dovuta a circostanze eccezionali, nel corso di un raccolto che rientra nel suo periodo di riferimento, non potranno superare i quantitativi attribuiti nei certificati di quote o nei certificati di coltivazione inviati al coltivatore per il raccolto di cui trattasi (art. 8, n. 4); indica agli Stati membri vari criteri che potranno essere utilizzati per assegnare quantitativi supplementari nel caso in cui il limite di garanzia fissato per un gruppo di varietà fosse superiore a quello applicabile al raccolto precedente (art. 9, n. 1), o introduce la possibilità da parte dei produttori, previa autorizzazione dello Stato membro interessato, di intercambiare le proprie quote di produzione corrispondenti a un gruppo di varietà con quelle di un altro gruppo di varietà (art. 14).

29. Di conseguenza, i ricorrenti nel procedimento principale non possono, a mio giudizio, neppure affermare validamente che ignoravano il metodo che sarebbe stato applicabile per calcolare le loro quote.

30. Quest'ultima considerazione ha indotto il Consiglio e la Commissione a porre in dubbio l'esistenza stessa di un danno sofferto dai ricorrenti nella causa principale [22].

31. Da parte mia considero che né l'ordinanza di rinvio, né le osservazioni scritte, né l'udienza hanno fornito alla Corte precise informazioni circa la natura e la consistenza del danno asserito. Ad ogni modo, mi pare opportuno ricordare che, come ha giustamente rilevato la Commissione, i produttori sono avvantaggiati dal nuovo regime nella misura in cui, con il sistema delle quote di trasformazione, i produttori di tabacco potevano subire riduzioni delle loro quote proporzionali alle riduzioni delle quote dei trasformatori, e ciò per motivi riguardanti solo questi ultimi.

32. Per quanto, infine, si riferisce al regolamento n. 1067/95, che fissa le disposizioni di applicazione del regime dei premi, devo segnalare che, anche se il giudice a quo lo include nella sua questione pregiudiziale, gli intervenienti non hanno fatto riferimento alle modalità di pagamento dei premi né nelle loro osservazioni scritte né nel corso dell'udienza. Infatti, i ricorrenti nella causa principale hanno incentrato le loro critiche sul metodo di calcolo delle quote di produzione, senza che tali critiche risultassero convincenti, come ho già detto.

33. Ad ogni modo, anche supponendo che le modifiche introdotte dal regolamento n. 1067/95 abbiano provocato una riduzione dei premi concessi ai ricorrenti, il che non è stato da loro dedotto, è sufficiente ricordare che, come segnalato al punto 19 delle presenti conclusioni, le istituzioni comunitarie possono, nell'ambito del potere discrezionale di cui dispongono, in particolare in un contesto come quello delle organizzazioni comuni di mercato, modificare la situazione esistente in funzione delle variazioni del contesto economico. E' quanto avviene nella determinazione dei premi, i quali possono essere ridotti da un anno all'altro, come ha dichiarato la Corte di giustizia nella sentenza Pontillo [23].

34. Pertanto, a mio avviso, non esiste alcuna ragione per dichiarare l'invalidità di nessuno dei tre regolamenti impugnati.

22 — Nel corso dell'udienza l'agente del Consiglio ha rilevato che gli unici produttori di tabacco greggio in Italia e in Portogallo che hanno promosso azioni in giudizio asserendo la violazione del loro legittimo affidamento ad opera dei regolamenti impugnati sono i 24 ricorrenti nella causa principale e che, in totale, rappresentano soltanto il 20% della produzione della regione veneta.

23 — Sentenza già citata alla nota 13, punto 28.

35. Vorrei infine parlare brevemente della validità del regolamento della Commissione n. 1550/95, che ha fissato per il raccolto 1995 i premi e i limiti di garanzia per il tabacco greggio per gruppi di varietà. Sia l'ATB sia il governo italiano hanno messo in dubbio la validità di tale regolamento per le stesse ragioni invocate nei confronti dei regolamenti impugnati.

36. La Commissione sostiene che la Corte di giustizia non dovrebbe passare all'esame della validità di tale regolamento in quanto non è materia della questione pregiudiziale sollevata dal giudice a quo.

37. Devo a questo proposito dire che, per quanto sia certo che il Tribunale amministrativo regionale non menziona il regolamento n. 1550/95 nel testo della sua questione pregiudiziale, lo fa però nella sua ordinanza di rinvio segnalando giustamente che l'istituzione dei limiti di garanzia globali per ciascuna varietà di tabacco, effettuata tramite il detto regolamento, è indispensabile per la determinazione definitiva di ciascuna quota di produzione concreta. E' per questo che mi sembra opportuno pronunciarmi sulla validità del regolamento n. 1550/95 al fine di fornire una soluzione utile all'organo giurisdizionale nazionale che ha sollevato la questione pregiudiziale.

38. Orbene, a mio avviso, è sufficiente segnalare che i limiti di garanzia per il 1995, istituiti con il regolamento n. 1550/95, sono *identici* a quelli che aveva annunciato la stessa Commissione nel suo avviso ai produttori di tabacco della Comunità, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 4 aprile 1995 [24]. Di conseguenza osservo che, anche per quanto riguarda i limiti di garanzia, i produttori ricorrenti avevano a disposizione sufficienti informazioni per adottare le loro decisioni relative alla produzione.

39. Per le ragioni sopra esposte considero che né i regolamenti impugnati né il regolamento n. 1550/95 hanno violato il legittimo affidamento dei produttori di tabacco greggio, ricorrenti nella causa principale. Tanto meno ritengo che siano stati violati i principi basilari dell'OCM, poiché la normativa oggetto della controversia è coerente con i principi stabiliti nel regolamento del Consiglio n. 2075/92 e poiché gli operatori economici conoscevano, già prima che fossero adottati i regolamenti impugnati, il nuovo sistema di quote, il metodo di calcolo che sarebbe stato applicato e perfino i limiti di garanzia fissati per il raccolto 1995.

24 — In pratica, e per l'Italia, 48 000 tonnellate per la varietà «Flue cured», 46 500 tonnellate per la varietà «Light air-cured», 17 400 tonnellate per la varietà «Dark air-cured», 6 900 tonnellate per la varietà «Fire cured» e 14 000 tonnellate per la varietà «Sun cured». Nel corso dell'udienza l'agente della Commissione ha affermato, senza essere contraddetto dall'agente della Repubblica italiana, che il 24 aprile 1995 la Commissione ha inviato una lettera a tutti gli Stati membri chiedendo loro di trasmettere immediatamente i certificati di coltivazione sulla base di tali limiti di garanzia.

V — Conclusione

40. Sulla base delle considerazioni sopra esposte, suggerisco alla Corte di giustizia di risolvere la questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio come segue:

«Dall'esame della questione sollevata non sono apparentemente emersi elementi idonei a inficiare la validità

— del regolamento (CE) del Consiglio 27 marzo 1995, n. 711, che modifica il regolamento (CEE) n. 2075/92 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio,

— del regolamento (CE) della Commissione 12 maggio 1995, n. 1066, relativo alle modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 2075/92 del Consiglio in ordine al regime delle quote nel settore del tabacco greggio per i raccolti 1995, 1996 e 1997,

— del regolamento (CE) della Commissione 12 maggio 1995, n. 1067, che modifica il regolamento (CEE) n. 3478/92 recante modalità di applicazione del regime di premi previsto nel settore del tabacco greggio,

— né del regolamento (CE) del Consiglio 29 giugno 1995, n. 1550, che stabilisce per il raccolto 1995 i premi ed i limiti di garanzia per il tabacco in foglia, per gruppo di varietà di tabacco».