CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate l'11 luglio 1996 *

1. Nella presente causa, la High Court of Ireland sottopone alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali relative alla validità del regolamento (CEE) n. 816/92 [1] e del regolamento (CEE) n. 1560/93 [2], con i quali sono state stabilite riduzioni ai quantitativi di riferimento applicabili alla produzione di latte, senza prevedere indennità per i produttori interessati.

2. Tali questioni sono state sollevate in una controversia tra quattro produttori di latte irlandesi (i signori Michael Slattery, Hugh Duffy, Bertie Roche e Eddie Twomey), con il sostegno della Irish Farmers Association, e il ministero dell'Agricoltura irlandese. Con lettera del 28 aprile 1993, detti produttori chiesero a tale ministero, nella sua qualità di autorità nazionale competente per l'applicazione del regime del prelievo supplementare, la restituzione del 4,5% dei loro quantitativi di riferimento definitivi che erano stati temporaneamente sospesi dal 1° aprile 1987 al 31 marzo 1992. In subordine, essi chiesero un'indennità equivalente per i danni subiti in conseguenza della sospensione definitiva di tale percentuale dei loro quantitativi di riferimento.

3. Il ministero dell'Agricoltura irlandese respinse la loro domanda basandosi sul regolamento (CEE) n. 3950/92 [3] e sul regolamento (CEE) n. 748/93 [4]. I produttori di latte impugnarono tale decisione dinanzi ai loro giudici nazionali facendo valere l'invalidità di tali due regolamenti e l'invalidità dei regolamenti nn. 816/92 e 1560/93. Per poter risolvere la controversia ad essa sottoposta, la High Court of Ireland ha ritenuto necessario sottoporre alla Corte le due seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 5 quater, n. 3, lett. g), del regolamento (CEE) del Consiglio n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, quale inserito dall'art. 1, n. 3, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 816/92, sia invalido ed in contrasto con il diritto comunitario nei limiti in cui i quantitativi di riferimento attribuiti per il periodo 1992/1993 escludono il 4,5% dei quantitativi di riferimento temporaneamente sospesi ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio n. 775/87, come modificato, senza che sia previsto il pagamento di un'indennità in favore dei produttori.

* Lingua originale: lo spagnolo.

1 — Regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1992, n. 816, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 86, pag. 83).

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1993, n. 1560, che modifica il regolamento (CEE) n. 3950/92 che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 154, pag. 30).

3 — Regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 405, pag. 1).

4 — Regolamento (CEE) del Consiglio 17 marzo 1993, n. 748, recante modifica del regolamento (CEE) n. 3950/92 che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 77, pag. 16).

2) Se l'art. 3 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 3950/92, quale inserito dall'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1560/93, sia invalido ed in contrasto con il diritto comunitario nei limiti in cui i quantitativi di riferimento ivi attribuiti escludono il 4,5% dei quantitativi di riferimento prima temporaneamente sospesi ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio n. 775/87, come modificato, senza che sia prevista in contropartita alcuna indennità».

4. La soluzione di tali questioni pregiudiziali richiede una previa descrizione della normativa comunitaria relativa al regime del prelievo supplementare, introdotto nell'organizzazione comune dei mercati del latte e dei prodotti lattiero-caseari per controllare le eccedenze di produzione, che, dal punto di vista della tecnica legislativa, costituisce un complesso normativo manifestamente perfettibile.

La normativa comunitaria

5. Allo scopo di ridurre lo squilibrio tra l'offerta e la domanda di latte e di prodotti lattiero-caseari, nonché le conseguenti eccedenze strutturali, il regolamento (CEE) n. 856/84 [5] ha modificato l'organizzazione comune dei mercati del settore istituendo un regime di prelievo supplementare, applicabile dal 2 aprile 1984. Questo meccanismo di controllo della produzione di latte era così congegnato:

— Era determinato, per tutta la Comunità, un quantitativo globale che costituiva la soglia di garanzia per la produzione lattiera.

— Tale quantitativo, aumentato dell'1%, veniva distribuito tra gli Stati membri in relazione ai quantitativi di latte consegnati sul loro territorio durante l'anno civile 1981, ad eccezione del quantitativo destinato alla riserva comunitaria, creata per far fronte alle esigenze specifiche di alcuni Stati membri e di taluni produttori.

— A sua volta, ciascuno Stato membro distribuiva il suo quantitativo garantito tra i suoi produttori, accordando loro un quantitativo di riferimento individuale, comunemente denominato «quota lattiera».

— Il superamento del quantitativo di riferimento determinava l'obbligo, da parte dei produttori, di pagare un prelievo supplementare, destinato a finanziare le spese causate dalla messa in commercio di tali eccedenze. A seconda della scelta operata

5 — Regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 10).

da ciascuno Stato membro, il pagamento del prelievo era a carico del produttore (formula A) o dell'acquirente del latte con diritto di ripercussione sul produttore (formula B). L'Irlanda optò per la formula B.

6. Le norme generali di applicazione di tale regime di prelievo supplementare furono stabilite dal Consiglio nel regolamento (CEE) n. 857/84 [6]. Tale normativa consentiva agli Stati membri di scegliere tra gli anni 1981, 1982 o 1983 per determinare il periodo di riferimento per il calcolo dei quantitativi individuali dei produttori e prevedeva la possibilità, per gli Stati membri, di creare riserve nazionali di quantitativi di riferimento per far fronte alle situazioni particolari di alcuni loro produttori.

7. Tale regime di prelievo supplementare fu stabilito per un periodo di cinque anni a partire dal 1° aprile 1984. Tuttavia, le misure inizialmente previste non furono sufficienti per equilibrare l'offerta e la domanda di latte e di prodotti lattiero-caseari. Per questo motivo, le istituzioni comunitarie adottarono nuove misure, destinate a rafforzare tale regime, tra le quali figurano l'indennità per l'abbandono della produzione [7] e la riduzione o la sospensione temporanea dei quantitativi globali di latte garantiti. Quest'ultimo tipo di misura, che è quello in esame nel presente ricorso, comporta automaticamente una riduzione o una sospensione temporanea simmetriche dei quantitativi di riferimento individuali dei produttori.

8. I regolamenti (CEE) nn. 1335/86 e 1343/86 [8] ridussero i quantitativi globali garantiti del 2% per il periodo 1987/1988 e dell'1% per il periodo 1988/1989, senza prevedere il versamento di un'indennità ai produttori. Oltre a tale riduzione definitiva, il regolamento (CEE) n. 775/87 [9] procedette ad una sospensione temporanea di una quota di ciascun quantitativo di riferimento, per un totale del 4% dei quantitativi globali garantiti per il periodo 1987/1988 e del 5,5% per il periodo 1988/1989. Tale sospensione temporanea di una percentuale delle quote fu compensata dalla concessione di un'indennità di 10 ECU per 100 kg per ciascuno dei detti periodi.

9. Nel 1988 fu accordata la proroga del regime di prelievo supplementare fino al 31 marzo 1992 [10]. Nel contempo, l'art. 1 del

6 — Regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 13).

7 — Questa misura è stata introdotta dal regolamento (CEE) del Consiglio 6 maggio 1986, n. 1336, che fissa un'indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera (GU L 119, pag. 21).

8 — Regolamento (CEE) del Consiglio 6 maggio 1986, n. 1335, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 119, pag. 19) e regolamento (CEE) del Consiglio 6 maggio 1986, n. 1343, che modifica il regolamento (CEE) n. 857/84 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 119, pag. 34).

9 — Regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 775, relativo alla sospensione temporanea di una parte dei quantitativi di riferimento previsti dall'art. 5 quater, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 78, pag. 5).

10 — Tale proroga fu stabilita nel regolamento (CEE) del Consiglio 25 aprile 1988, n. 1109, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 110, pag. 27).

regolamento (CEE) n. 1111/88 [11] mantenne la sospensione temporanea del 5,5% dei quantitativi globali prevista dal regolamento n. 775/87, e la estese ai tre successivi periodi di dodici mesi (1989/1990, 1990/1991 e 1991/1992). Inoltre, l'art. 1, n. 2, del regolamento n. 1111/88 continuava a prevedere la compensazione della sospensione, però attraverso il pagamento diretto di un'indennità scalare, il cui importo era di 8 ECU per 100 kg per il 1989/1990, di 7 ECU per 100 kg per il 1990/1991 e di 6 ECU per 100 kg per il 1991/1992.

10. Il regolamento (CEE) n. 3879/89 [12] stabilì una nuova riduzione dell'1% dei quantitativi globali garantiti, senza alcuna indennità, allo scopo di aumentare la riserva comunitaria. Nel contempo, il regolamento (CEE) n. 3882/89 [13] ridusse dal 5,5% al 4,5% la percentuale dei quantitativi globali temporaneamente sospesi, per non modificare il livello dei quantitativi di riferimento non sospesi. Il regolamento n. 3882/89 aumentò pure l'indennità prevista dal regolamento n. 1111/88 a 10 ECU per 100 kg per il 1989/1990, a 8,5 ECU per 100 kg per il 1990/1991 e a 7 ECU per 100 kg per il 1991/1992, al fine di mantenere invariato il pagamento ai produttori dell'importo risultante dalla percentuale di sospensione del 5,5%.

11. Le istituzioni comunitarie adottarono, nel 1991, il regolamento (CEE) n. 1630/91 [14], che stabilì un'ulteriore riduzione del 2% dei quantitativi globali garantiti. In tal caso, la riduzione fu compensata con un'indennità prevista nel regolamento (CEE) n. 1637/91 [15].

12. Successivamente, il Consiglio adottò il regolamento n. 816/92, sulla cui validità verte la presente causa, al fine di prorogare il regime di prelievo supplementare di un anno in più (dal 1° aprile 1992 al 31 marzo 1993), in attesa dell'adozione dei provvedimenti di riforma della politica agricola comune (in prosieguo: la «PAC»). Per continuare in tale periodo il controllo della produzione, il regolamento n. 816/92 prevede la possibilità, per la Commissione, di proporre una riduzione del quantitativo globale garantito in cambio di un'indennità, al fine di proseguire lo sforzo di risanamento intrapreso. Inoltre, tale regolamento determinò i quantitativi globali garantiti senza tener conto del 4,5% dei quantitativi di riferimento, sospeso temporaneamente dal regolamento n. 775/87, il cui futuro doveva essere deciso definitivamente dal Consiglio nell'ambito della riforma della PAC. In conseguenza di ciò, l'art. 1 del regolamento n. 816/92 modificò l'art. 5 quater, n. 3, del regolamento

11 — Regolamento (CEE) del Consiglio 25 aprile 1988, n. 1111, che modifica il regolamento (CEE) n. 775/87 relativo alla sospensione temporanea di una parte dei quantitativi di riferimento previsti dall'art. 5 quater, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 110, pag. 30).

12 — Regolamento (CEE) del Consiglio 11 dicembre 1989, n. 3879, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 378, pag. 1).

13 — Regolamento (CEE) del Consiglio 11 dicembre 1989, n. 3882, che modifica il regolamento (CEE) n. 775/87 relativo alla sospensione temporanea di una parte dei quantitativi di riferimento previsti dall'art. 5 quater, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 378, pag. 6).

14 — Regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1991, n. 1630, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 150, pag. 19).

15 — Regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1991, n. 1637, che fissa un'indennità relativa alla riduzione dei quantitativi di riferimento previsti all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 e un'indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera (GU L 150, pag. 30).

n. 804/68, aggiungendo ad esso il punto seguente:

«g) per il periodo di dodici mesi dal 1° aprile 1992 al 31 marzo 1993 il quantitativo globale è fissato come segue, in migliaia di tonnellate fatta salva, tenuto conto delle proposte della Commissione nel quadro della riforma della PAC, una riduzione, nel corso di tale periodo, dell'1% calcolato sui quantitativi di cui al secondo comma del presente paragrafo:

(...)

Irlanda 4 725,600

(...)

I quantitativi di cui al regolamento (CEE) n. 775/87 non riportati nel primo comma sono i seguenti, espressi in migliaia di tonnellate:

(...)

Irlanda 237,600

(...)

Il Consiglio deciderà definitivamente sul futuro di questi quantitativi nel quadro della riforma della PAC».

13. La situazione transitoria del 1992 fu superata con l'adozione del regolamento n. 3950/92 che prorogò per sette anni l'applicazione del regime di prelievo supplementare e che codificò le disposizioni esistenti, allo scopo di semplificarle e chiarirle. L'art. 4 di tale regolamento stabilì che i quantitativi di riferimento individuali dovevano essere pari a quelli in essere il 31 marzo 1993, fatti salvi gli adeguamenti sul piano nazionale, realizzati entro il limite del quantitativo globale corrispondente a ciascuno Stato membro. Come può vedersi, il regolamento n. 3950/92 non ha risolto la questione del 4,5% dei quantitativi di riferimento individuali, che erano stati sospesi temporaneamente. La determinazione concreta dei quantitativi globali spettanti agli Stati membri per il periodo 1993/1994 fu effettuata, anche se con possibilità di adeguamento successivo, dal regolamento n. 748/93, che optò per il mantenimento in essere dei quantitativi vigenti il 31 marzo 1993, aumentati degli importi provenienti dalla riserva comunitaria esistenti alla stessa data. Pertanto, il regolamento n. 748/93 escluse dai quantitativi globali garantiti per il periodo 1993/1994 i quantitativi di riferimento, sospesi temporaneamente, che non erano stati mantenuti dal regolamento n. 816/92 per il periodo 1992/1993.

14. L'adeguamento dei quantitativi globali di ciascuno Stato membro, applicabili nella campagna 1993/1994, si realizzò con l'ado-

zione del regolamento n. 1560/93, la cui validità è anch'essa oggetto della presente causa. L'art. 1 di tale regolamento modifica la formulazione dell'art. 3 del regolamento n. 3950/92, fissando i quantitativi globali per ciascuno Stato membro, che nel caso dell'Irlanda erano di 5 230 554 t (consegne) e di 15 210 t (vendite dirette). Tale quantitativo globale attribuito all'Irlanda includeva un aumento dello 0,6% per l'assegnazione di quantitativi aggiuntivi a determinate categorie di produttori. Il secondo considerando del regolamento n. 1560/93 precisava infine che la sospensione temporanea del 4,5% dei quantitativi di riferimento individuali, effettuata nel 1987, si trasformava in una riduzione definitiva, per la quale non era stabilito alcun tipo di compensazione.

Le questioni pregiudiziali

15. Le due questioni sollevate dalla High Court of Ireland vertono sulla validità delle disposizioni dei regolamenti nn. 816/92 e 1560/93, con le quali viene escluso dai quantitativi globali degli Stati il 4,5% dei quantitativi di riferimento individuali sospeso temporaneamente dal regolamento n. 775/87. Ciò presupponeva in pratica una riduzione definitiva delle quote dei produttori che non è stata compensata mediante il pagamento di un'indennità.

16. Gli eventuali motivi di annullamento dei due regolamenti, indicati nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale e nelle osservazioni delle parti, sono la violazione del diritto di proprietà e della libertà di esercitare un'attività lavorativa, la violazione dei principi di tutela dell'affidamento, di proporzionalità e di non discriminazione, nonché l'inosservanza dell'art. 190 del Trattato CE e lo sviamento di potere. Di seguito, procederò all'esame di ciascuno di tali motivi.

La violazione del diritto di proprietà e della libertà di esercitare un'attività lavorativa

17. La Corte di giustizia ha ripetutamente dichiarato che il diritto di proprietà e la libertà di esercizio delle attività professionali fanno parte dei principi generali del diritto comunitario. Detti principi non risultano tuttavia essere delle prerogative assolute, ma vanno considerati in relazione alla funzione da essi svolta nella società. 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 dei mercati, purché dette restrizioni rispondano effettivamente a finalità di interesse generale perseguite dalla Comunità e non si risolvano, considerato lo scopo perse-

guito, in un'intervento sproporzionato e inammissibile che pregiudicherebbe la stessa sostanza dei diritti così garantiti [16].

18. Nella fattispecie va risolta la questione se la sospensione definitiva del 4,5% delle quote dei produttori, senza alcuna indennità, costituisca una violazione del diritto di proprietà e della libertà di esercitare la propria attività professionale. Al riguardo, la Corte di giustizia ha rilevato che «(...) il diritto di proprietà così garantito nell'ordinamento giuridico comunitario non comporta il diritto allo sfruttamento commerciale di un vantaggio, quali i quantitativi di riferimento attribuiti nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, non proveniente né da beni propri né dall'attività lavorativa dell'interessato» [17]. Ora, ciò non significa che il quantitativo di riferimento, che costituisce un bene vincolato all'azienda agricola, non abbia un importante valore economico. In altri termini, il vincolo della quote all'azienda quanto alla sua trasmissibilità (regola che incontra varie eccezioni, previste nella normativa comunitaria) non implica che il quantitativo di riferimento sia privo di un valore economico in sé e per sé [18]. Detto quantitativo fa parte del diritto di proprietà del titolare dell'azienda agricola, azienda il cui valore aumenta o diminuisce in relazione all'entità delle quote che le sono state assegnate. Per questo motivo ritengo che una sospensione definitiva del quantitativo di riferimento di un produttore pregiudichi il suo diritto di proprietà e la sua libertà di esercitare l'attività di produttore agricolo.

19. Ciononostante, ritengo che la sospensione definitiva del 4,5% dei quantitativi di riferimento, senza indennizzo, operata dai regolamenti nn. 816/92 e 1560/93, costituisca una limitazione giustificata del diritto di proprietà e della libertà di esercizio dell'attività economica dei titolari delle aziende, per i motivi che ora esporrò.

20. In primo luogo, la sospensione definitiva di detti quantitativi di riferimento risponde a obiettivi di interesse generale perseguiti dalle istituzioni comunitarie nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati del latte e dei prodotti lattiero-caseari, in particolare la stabilizzazione del mercato e la riduzione delle eccedenze strutturali.

21. In secondo luogo, la trasformazione di una sospensione temporanea in riduzione definitiva, senza indennità, non costituisce un mezzo sproporzionato e inammissibile che pregiudichi l'essenza del diritto di proprietà e la libertà di esercitare un'attività

16 — Sentenze 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder (Racc. pag. 2237, punto 15); 13 luglio 1989, causa 5/88, Wachauf (Racc. pag. 2609, punto 18); 10 gennaio 1992, causa C-177/90, Kühn (Racc. pag. I-35, punti 16 e 17), e 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973, punto 78).

17 — Sentenze 22 ottobre 1991, causa C-44/89, Von Deetzen (Racc. pag. 5119, punto 27), e 24 marzo 1994, causa C-2/92, Bostock (Racc. pag. I-955, punto 19).

18 — A questo proposito, condivido le idee esposte dall'avvocato generale Jacobs nelle conclusioni presentate nelle citata causa Wachauf, paragrafi 24 e 25, secondo cui la quota di *latte è un bene immateriale avente un valore economico* autonomo e, di conseguenza, possibile oggetto di provvedimenti di esproprio.

lavorativa se, come avviene in questo caso, si circoscrive ad una piccola percentuale delle quote dei produttori (4,5%), che non minaccia la capacità di sopravvivenza delle aziende. Lo stesso giudice nazionale precisa che i produttori irlandesi non hanno subito né subiranno diminuzioni di reddito a causa della riduzione definitiva del 4,5% delle loro quote, dato che tale riduzione comporterà un aumento del prezzo del latte; esso osserva altresì che probabilmente tale riduzione non diminuirà la capacità di ammortamento dei ricorrenti né il valore capitale della quota restante dopo la sospensione definitiva. Se il patrimonio dei produttori non perde valore in conseguenza di tale sospensione, ritengo che quest'ultima non possa costituire un intervento sproporzionato, tale da pregiudicare l'essenza del diritto di proprietà.

22. In terzo luogo, è necessario sottolineare che i produttori di latte hanno beneficiato di un'indennità scalare come compensazione per la sospensione temporanea del 4,5% dei loro quantitativi di riferimento applicata tra il 1987 e il 1995. Tale compensazione, che nel caso dei produttori irlandesi ammontò a 45,5 ECU per 100 kg (importo risultante dalla somma delle indennità annue percepite dal 1987 al 1992), è equiparabile a quella ottenuta dai produttori ammessi ai programmi comunitari di abbandono definitivo della produzione lattiera ed esclude la possibilità di ottenere un'indennità aggiuntiva nel momento in cui la sospensione temporanea si trasforma in definitiva.

23. Per tutti questi motivi ritengo che tale riduzione definitiva del 4,5% delle quote dei produttori, senza indennità, non costituisca una violazione del diritto di proprietà né della libertà di esercitare un'attività lavorativa.

Violazione del principio di tutela dell'affidamento

24. Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, «(...) anche se il principio del rispetto del legittimo affidamento è uno dei principi fondamentali della Comunità, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie (...). Ciò vale in particolare in un settore come quello delle organizzazioni comuni di mercato, il cui scopo implica un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica» [19]. In un contesto analogo «(...) la sfera d'applicazione del principio del legittimo affidamento non può essere estesa fino ad impedire, in generale, che una nuova disciplina si applichi agli effetti futuri di situazioni sorte sotto l'impero della disciplina anteriore (...)» [20].

19 — Sentenza 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione (Racc. pag. I-395, punto 33).

20 — Sentenza 20 settembre 1988, causa 203/86, Spagna/Consiglio (Racc. pag. 4563, punto 19).

25. Alla luce di tale giurisprudenza, occorre stabilire se i produttori pregiudicati dalla sospensione temporanea del 4,5% delle loro quote potevano legittimamente aspirare a recuperare tali quantitativi di riferimento dopo la fine del periodo di sospensione inizialmente previsto (dal 1° aprile 1987 al 31 marzo 1992) ovvero ad ottenere un'indennità nel caso in cui la sospensione temporanea fosse divenuta definitiva.

26. Riguardo al legittimo affidamento alla restituzione delle quote temporaneamente sospese, si deve tener presente che, conformemente alla citata giurisprudenza della Corte di giustizia, la determinazione dei quantitativi globali garantiti, nell'ambito del regime del prelievo supplementare stabilito dal regolamento n. 856/84, rientra nell'ampio potere discrezionale spettante al Consiglio nell'adeguare l'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari ai mutamenti della situazione economica. Pertanto, nessun operatore può, in linea di principio, fare legittimo affidamento sul fatto che il Consiglio, nell'ambito della sua gestione della PAC, mantenga in essere i quantitativi globali garantiti e che, di conseguenza, i quantitativi di riferimento individuali rimangano invariati. Se il principio di tutela del legittimo affidamento non impedisce al Consiglio di ridurre le quote individuali, *a fortiori* una sospensione temporanea, compensata con una indennità scalare, che si trasforma poi in definitiva, non è in contrasto con tale principio.

27. In relazione all'indennità, la normativa comunitaria sul regime di prelievo supplementare, in precedenza illustrata, ha introdotto diverse misure di stabilizzazione dei mercati, che, in alcuni casi, hanno comportato il pagamento di un'indennità ai produttori per compensarli per la riduzione della loro quota, mentre, in altri casi, i produttori hanno subito la diminuzione della loro quota senza ricevere alcun tipo di indennità. Pertanto, in tale contesto normativo, i produttori di latte non possono legittimamente confidare nel fatto che ogni riduzione o sospensione, temporanea o definitiva, dei loro quantitativi di riferimento individuali sarà accompagnata da un'indennità [21].

28. Infine, è necessario esaminare se nel caso della sospensione definitiva del 4,5% dei quantitativi di riferimento, stabilita nei regolamenti nn. 816/92 e 1560/93, esista qualche ulteriore elemento su cui possano basarsi legittime aspettative da parte dei produttori quanto al recupero di detti quantitativi di riferimento e alla concessione di un'indennità. In tal senso va ricordata la giurisprudenza della Corte di giustizia in forza della quale, quando un operatore economico prudente ed accorto è in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento comunitario idoneo a ledere i suoi interessi, esso non può invocare una violazione del suo legittimo

21 — Sentenza del Tribunale di primo grado 13 luglio 1995, cause riunite T-446/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 e T-477/93, O'Dwyer e a./Consiglio (Racc. pag. II-2071, punto 50).

affidamento nel caso in cui tale provvedimento venga adottato [22].

29. Nella fattispecie, ritengo che un operatore prudente ed accorto potesse prevedere la riduzione dei quantitativi di riferimento, senza indennità, per il periodo 1992/1993 e la sospensione permanente operata dal regolamento n. 1560/93. Alla fine del periodo di cinque anni stabilito per la sospensione temporanea dal regolamento n. 775/87, il Consiglio, seguendo la proposta della Commissione, adottò il regolamento n. 816/92, che non prorogò l'indennità scalare. Per quanto riguarda i quantitativi di riferimento sospesi, essi furono detratti dai quantitativi globali garantiti, dando luogo ad una riduzione delle quote individuali, e il Consiglio si riservò il diritto di riconsiderare il loro futuro alla luce dell'andamento del mercato. Di conseguenza, la sola promessa fatta ai produttori fu che sarebbe stato riconsiderato il futuro di tale 4,5% dei quantitativi di riferimento, come è avvenuto con l'adozione del regolamento n. 1560/93 con il quale si è optato per la sua sospensione definitiva senza indennità.

30. Ritengo che un produttore di latte prudente ed accorto avrebbe potuto prevedere con sufficiente anticipo tale riduzione, senza indennità, dei quantitativi di riferimento [23], dato il concorso dei seguenti fattori:

— durante i cinque anni anteriori erano stati sospesi quantitativi di riferimento equivalenti;

— i produttori avevano beneficiato di un'indennità scalare per un importo totale di 45,5 ECU per 100 kg;

— rimanevano in essere, nella Comunità, le eccedenze di produzione lattiera;

— la proposta della Commissione, contenuta nel documento COM(91) 409 def., del 31 ottobre 1991 [24], prefigurava la soluzione adottata dal Consiglio.

31. In base alle considerazioni precedenti, ritengo che i regolamenti nn. 816/92 e 1560/93 non violino il principio di tutela

22 — Sentenze 11 marzo 1987, causa 265/85, Van den Bergh en Jurgens/Commissione (Racc. pag. 1155, punto 44), e Delacre e a./Commissione, già citata, punto 37.

23 — La stessa conclusione è contenuta nella citata sentenza del Tribunale di primo grado, O'Dwyer e a./Consiglio, punto 54.

24 — GU C 337, pag. 35.

del legittimo affidamento per il fatto di aver reso definitiva la sospensione temporanea del 4,5% dei quantitativi di riferimento individuali senza prevedere indennità.

Il principio di proporzionalità

32. Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, il principio di proporzionalità fa parte dei principi generali del diritto comunitario. In forza di tale principio, «(...) la legittimità di provvedimenti che impongono oneri finanziari agli operatori è subordinata alla condizione che detti provvedimenti siano idonei e necessari al conseguimento degli obiettivi legittimamente perseguiti dalla normativa in causa, fermo restando che, qualora si presenti una scelta tra più misure appropriate, è necessario ricorrere alla meno restrittiva, e che gli oneri imposti non devono essere sproporzionati in relazione agli scopi perseguiti» [25].

33. La trasformazione della sospensione temporanea del 4,5% dei quantitativi di riferimento individuali in riduzione definitiva, senza indennità, costituisce un provvedimento adottato nel quadro del regime di prelievo supplementare, applicato nell'organizzazione comune dei mercati del latte e dei prodotti lattiero-caseari, al fine di adeguare l'offerta alla domanda e di ridurre le eccedenze strutturali. Tale provvedimento, unitamente agli altri adottati nell'ambito del regime di prelievo supplementare, è inteso a limitare la produzione lattiera conformemente alla finalità della stabilizzazione dei mercati espressamente contemplata dall'art. 39, n. 1, lett. c), del Trattato. Inoltre, tale tipo di provvedimento contribuisce, come ha rilevato la Corte di giustizia nella sentenza Erpelding [26], allo sviluppo razionale della produzione di latte, ai sensi dell'art. 39, n. 1, lett. a), del Trattato nonché al mantenimento di un tenore di vita equo della popolazione agricola interessata, ai sensi dell'art. 39, n. 1, lett. b), del Trattato, poiché esso garantisce i redditi di quest'ultima.

34. Anche se avesse comportato perdite economiche per gli agricoltori per la mancanza di indennità — il che non risulta provato dai documenti agli atti —, la sospensione permanente dei quantitativi di riferimento costituirebbe un provvedimento giustificato in forza del Trattato. Infatti, nell'ambito dei provvedimenti limitativi della produzione adottati dal Consiglio, in presenza di una situazione di mercato caratterizzata, durante un periodo prolungato, da rilevanti eccedenze strutturali, deve accettarsi una perdita di redditi che comporti una diminuzione temporanea del tenore di vita degli agricoltori [27]. Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, «nel perseguire obiettivi della politica agricola comune, le istituzioni comunitarie devono garantire la conciliazione permanente che può essere richiesta da eventuali contraddizioni fra questi obiettivi considerati separa-

25 — Sentenze 26 giugno 1990, causa C-8/89, Zardi (Racc. pag. I-2515, punto 10), e Schräder, in precedenza citata, punto 21.

26 — Sentenza 17 maggio 1988, causa 84/87, Erpelding (Racc. pag. 2647, punto 26).

27 — Sentenza 19 marzo 1992, causa C-311/90, Hierl (Racc. pag. I-2061, punto 14).

tamente e, se del caso, dare all'uno o all'altro di essi la preminenza temporanea resa necessaria dai fatti o dalle circostanze di natura economica in considerazione dei quali essi adottano le proprie decisioni (...). La giurisprudenza ammette anche che il legislatore comunitario dispone, in materia di politica agricola comune, di un ampio potere discrezionale, che corrisponde alle responsabilità politiche che gli artt. 40 e 43 del Trattato gli attribuiscono (...)» [28].

35. Infine, la sospensione permanente, senza indennità, del 4,5% dei quantitativi di riferimento costituisce, a mio parere, il provvedimento meno restrittivo per conseguire la stabilizzazione della produzione lattiera comunitaria, dato che la soluzione alternativa, consistente in una riduzione dei prezzi di intervento dei prodotti lattiero-caseari, avrebbe avuto sui redditi degli agricoltori conseguenze maggiormente negative [29]. Inoltre, tale sospensione definitiva non impone alcun onere sproporzionato ai produttori, dato che questi ultimi hanno percepito, dal 1987 al 1992, un'indennità scalare per i quantitativi di riferimento di cui trattasi e dato che la riduzione delle loro quote ha comportato un aumento del prezzo che compensa le loro eventuali perdite, come mette in rilievo il giudice nazionale.

36. Le considerazioni svolte in precedenza mi portano a ritenere che la sospensione definitiva, senza indennità, del 4,5% dei quantitativi di riferimento non sia un provvedimento manifestamente inappropriato per conseguire la finalità della stabilizzazione della produzione lattiera e, di conseguenza, che non sia in contrasto col principio di proporzionalità.

Violazione del principio di non discriminazione

37. La Corte di giustizia ha elaborato una giurisprudenza costante secondo la quale il divieto di discriminazioni tra produttori o consumatori della Comunità, stabilito all'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato, è solo un'espressione specifica del principio generale di uguaglianza nel diritto comunitario, che «impone che situazioni analoghe non siano trattate in modo diverso e che situazioni diverse non siano trattate nello stesso modo, a meno che un siffatto trattamento sia obiettivamente giustificato. I provvedimenti inerenti all'organizzazione comune dei mercati ed in particolare i meccanismi d'intervento non possono quindi essere differenziati, a seconda delle regioni o delle condizioni di produzione o di consumo, se non in funzione di criteri obiettivi che garantiscano una proporzionale ripartizione dei vantaggi e degli svantaggi fra gli interessati, senza distinguere fra i territori degli Stati membri» [30].

38. La sospensione permanente, senza indennità, del 4,5% dei quantitativi di riferimento, operata dai regolamenti n. 816/92 e

28 — V. sentenze Hierl, già citata, punto 13, e Germania/Consiglio, già citata, punto 47.

29 — Conclusione a cui è giunta la Corte di giustizia nella citata sentenza Spagna/Consiglio, punto 14.

30 — Sentenza Spagna/Consiglio, già citata, punto 25.

1560/93, potrebbe violare il principio di non discriminazione per due motivi, e cioè: assenza di un trattamento più favorevole per i produttori irlandesi data la loro peculiare situazione e applicazione uniforme della sospensione senza differenze tra i piccoli e i grandi produttori.

39. Quanto alla concessione di un trattamento più favorevole ai produttori irlandesi in relazione alla sospensione permanente delle loro quote, essa sarebbe fattibile, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, solo se esistesse un motivo obiettivo a sua giustificazione. A questo proposito, il contributo della produzione lattiera al prodotto nazionale lordo è maggiore in Irlanda che negli altri Stati membri e a ciò si aggiunge la difficoltà di sviluppare in tale paese produzioni agricole alternative alla produzione di latte. Ora, tale specificità dell'Irlanda fu presa in considerazione dalle istituzioni comunitarie nell'assegnare i quantitativi di riferimento globali all'atto dell'istituzione del regime di prelievo supplementare, di modo che la base per il calcolo della sua quota fu più favorevole. Di conseguenza, i produttori irlandesi hanno sofferto meno di quelli degli altri Stati membri a seguito dei provvedimenti di stabilizzazione della produzione di latte. La Commissione rileva giustamente che la situazione specifica dei produttori irlandesi è stata già debitamente presa in considerazione ed è inammissibile, in relazione alla loro situazione attuale, che essi vengano esclusi, totalmente o parzialmente, dai provvedimenti di controllo della produzione di latte, quali la sospensione definitiva dei quantitativi di riferimento di cui trattasi nella presente controversia.

40. La mancata applicazione del regime di prelievo supplementare in alcuni Stati membri e, in particolare, in Italia non presuppone una violazione del principio di non discriminazione dato che l'inadempimento di una normativa comunitaria da parte di uno Stato membro non può giustificare infrazioni da parte degli altri Stati membri.

41. Per quanto riguarda il fatto che la sospensione definitiva dei quantitativi di riferimento sia applicata senza distinzioni tra i piccoli e i grandi produttori, ritengo che non vi si debba vedere una violazione del principio di non discriminazione. Infatti, la Corte ha dichiarato che «il fatto che una misura applicata nell'ambito di una organizzazione comune di mercato possa avere ripercussioni diverse per determinati produttori, a seconda dell'orientamento individuale della loro produzione, non costituisce una discriminazione, dal momento che la determinazione del prelievo si fonda su criteri obiettivi, adeguati alle necessità del funzionamento globale dell'organizzazione comune di mercato» [31]. È perfettamente giustificato applicare la sospensione permanente a tutti i beneficiari di quantitativi di riferimento, dato che se tutti beneficiano dei vantaggi derivanti dal regime del prelievo supplementare è logico che subiscano anche, in maniera uguale, le misure di controllo della produzione lattiera, necessarie per la riduzione delle eccedenze

31 — Sentenza Hierl, già citata, punto 19.

che tutti hanno contribuito a creare. Inoltre, la sospensione permanente del 4,5% dei quantitativi di riferimento è una misura di carattere totalmente proporzionale che pregiudica i produttori in relazione all'entità della loro quota.

42. Le considerazioni che precedono mi inducono a concludere che la sospensione permanente dei quantitativi di riferimento di cui trattasi nella presente causa non è in contrasto con il principio di non discriminazione.

L'inosservanza dell'art. 190 del Trattato

43. Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, «la motivazione richiesta dall'art. 190 del Trattato CEE deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'argomentazione dell'istituzione comunitaria da cui emana l'atto considerato onde consentire agli interessati di prendere conoscenza delle ragioni del provvedimento adottato per tutelare i propri diritti e alla Corte di esercitare il proprio controllo (...).

Tuttavia, la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti. Infatti, per costante giurisprudenza, l'accertamento se la motivazione di una decisione soddisfi le condizioni di cui all'art. 190 del Trattato va effettuato alla luce non solo del suo tenore ma anche del suo contesto nonché del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (...)» [32].

44. I due regolamenti comunitari la cui validità è contestata nella controversia in esame presentano spiccate differenze per quanto riguarda la loro motivazione. Il regolamento n. 1560/93 contiene senza dubbio una motivazione sufficiente della trasformazione in riduzione permanente della sospensione temporanea del 4,5% dei quantitativi di riferimento. Il secondo considerando di detto regolamento espone la situazione e l'origine di detta sospensione e menziona come cause della sua trasformazione in riduzione definitiva il persistere delle eccedenze di produzione lattiera e il pagamento per cinque anni di un'indennità scalare ai produttori [33]. Così vengono debitamente motivate la riduzione definitiva delle quote e l'assenza di indennità.

45. Il regolamento n. 816/92, come si è detto, non ha incluso i quantitativi di riferi-

32 — Sentenza Delacre e a./Commissione, già citata, punti 15 e 16.

33 — Il tenore letterale di tale secondo considerando del regolamento n. 1560/93 è il seguente: «considerando che la sospensione temporanea di una parte dei quantitativi di riferimento a decorrere dal quarto periodo di dodici mesi, ai termini del regolamento (CEE) n. 775/87, è divenuta necessaria per la situazione del mercato; che durante cinque anni una indennità scalare è stata concessa ai produttori per i quantitativi in tal modo sospesi; che il regolamento (CEE) n. 816/92, che ha prorogato il regime del prelievo supplementare istituito dall'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 in attesa di una decisione nel quadro della riforma della politica agricola comune, non ha considerato nei quantitativi globali garantiti per il nono periodo i quantitativi precedentemente sospesi tenuto conto della persistente situazione eccedentaria, la quale richiedeva che la sospensione del 4,5% dei quantitativi di riferimento consegne fosse consolidata in riduzione definitiva dei quantitativi globali garantiti (...)».

mento sospesi a partire dal 1987 nel calcolo dei quantitativi globali garantiti e ha rinviato la decisione in ordine al loro futuro sino alla conclusione della riforma della PAC, a motivo della persistente situazione eccedentaria. Pertanto la motivazione di tale rinvio esposta nel primo considerando del regolamento è alquanto sommaria e inoltre non giustifica l'eliminazione dell'indennità.

Tuttavia ritengo che la laconicità della giustificazione non costituisca una violazione dell'art. 190 del Trattato perché il complesso di norme comunitarie adottate nel quadro del regime di prelievo supplementare offre elementi sufficienti per spiegare i motivi che giustificano tale differimento e soppressione dell'indennità. Infatti, gli interessati sapevano già che l'indennità scalare prevista dal regolamento n. 775/87, quale modificato dai regolamenti nn. 1111/87 e 3882/89, cessava il 31 marzo 1992 e che il suo rinnovo non era previsto da alcuna disposizione. D'altro canto, la riduzione dei menzionati quantitativi senza indennità, per il periodo 1992/1993, era prevedibile in base ai provvedimenti adottati nel quadro del regime di prelievo supplementare e dell'indennità scalare percepita dai produttori. Da ciò si deduce che la mancanza di motivazione espressa, per quanto riguarda l'inesistenza di un'indennità per il periodo 1992/1993, non poteva privare i ricorrenti della possibilità effettiva di far valere i loro diritti, né impedire alla Corte di giustizia di esercitare il proprio sindacato giurisdizionale.

46. I regolamenti nn. 816/92 e 1560/93 contengono una motivazione sufficiente in relazione alla trasformazione della sospensione temporanea del 4,5% delle quote in riduzione permanente e, di conseguenza, non violano l'art. 190 del Trattato.

Lo sviamento di potere

47. Lo sviamento di potere, come motivo che inficia la validità di un atto comunitario, è un concetto ben delimitato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che lo definisce come il fatto che un'autorità amministrativa abbia usato i propri poteri per uno scopo diverso da quello per cui le sono stati attribuiti [34]. Inoltre, «un atto è viziato da sviamento di potere solo se, in base ad indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta adottato allo scopo esclusivo, o quanto meno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per far fronte alle circostanze del caso di specie» [35].

48. A mio parere, con l'adozione dei regolamenti nn. 816/92 e 1560/93, che trasformano la sospensione temporanea del 4,5% delle quote in riduzione permanente, il Consiglio

34 — Sentenze della Corte di giustizia 4 febbraio 1982, causa 817/79, Buyl/Commissione (Racc. pag. 245, punto 28), e del Tribunale di primo grado 23 ottobre 1990, causa T-46/89, Pitrone/Commissione (Racc. pag. II-577, punto 70).

35 — Sentenza 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a. (Racc. pag. I-4023, punto 24).

non ha commesso uno sviamento di potere. Adottando tali due regolamenti, il Consiglio ha fatto uso della competenza legislativa attribuitagli dall'art. 40, n. 3, del Trattato in materia di politica agricola per adottare misure necessarie al raggiungimento della finalità della stabilizzazione dei mercati, espressamente contemplata dall'art. 39, n. 1, lett. c), del Trattato. Come si è accennato, la Corte di giustizia, nella sua sentenza Hierl, ha già dichiarato che la sospensione temporanea di quantitativi di riferimento costituiva un provvedimento adeguato per raggiungere tale obiettivo e non vi è dubbio che anche la sospensione definitiva di quantitativi di riferimento lo sia.

49. La mancanza di indennità per tale sospensione permanente potrebbe comportare una riduzione degli introiti dei produttori in contrasto con la finalità dell'art. 39, n. 1, lett. b), del Trattato. In questo caso ciò non è però avvenuto, a seguito dell'aumento del prezzo del latte e del valore dei quantitativi di riferimento conservati dai produttori. Anche se tale perdita di introiti si fosse verificata, non si sarebbe configurato uno sviamento di potere dato che le istituzioni comunitarie hanno la possibilità di dare temporaneamente la precedenza al raggiungimento di una delle finalità di cui all'art. 39, n. 1, a scapito delle altre.

50. Pertanto, il Consiglio non ha commesso alcuno sviamento di potere tale da inficiare la validità dei regolamenti n. 816/92 e 1560/93.

Conclusione

51. Alla luce delle considerazioni precedentemente svolte, propongo alla Corte di giustizia di risolvere nei seguenti termini le questioni pregiudiziali proposte dalla High Court of Ireland:

«1) Nell'ambito del presente procedimento non è emerso alcun elemento tale da inficiare la validità dell'art. 5 quater, n. 3, lett. g), del regolamento (CEE) n. 804/68, come inserito dall'art. 1, n. 3, del regolamento (CEE) n. 816/92, benché la detta disposizione non comprenda, nei quantitativi di riferimento assegnati per la campagna 1992/1993, il 4,5% dei quantitativi di riferimento sospeso temporaneamente a norma del regolamento (CEE) del Consiglio n. 775/87, così come modificato, e non stabilisca il pagamento di un'indennità a favore dei produttori.

2) Nel presente procedimento non è neppure emerso alcun elemento in grado di inficiare la validità dell'art. 3 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 3950/92, come inserito dall'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1560/93, benché detta disposizione non comprenda nei quantitativi di riferimento assegnati a norma di detto articolo il 4,5% dei quantitativi di riferimento temporaneamente sospeso in precedenza ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio n. 775/87, così come modificato, senza che a fronte di ciò sia prevista in contropartita alcuna indennità a favore dei produttori».