CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCIS G. JACOBS

presentate il 20 aprile 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale del Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo) di Francoforte di cui ci occupiamo oggi è stata proposta nell'ambito di una controversia vertente sul quesito se la ricorrente abbia diritto, in base alla normativa comunitaria, all'aiuto alla produzione per le ciliegie conservate allo sciroppo per la stagione 1983/1984.

2. Gli antefatti non sono esposti nell'ordinanza di rinvio, ma dal fascicolo emerge che la ricorrente, la società Stute Nahrungsmittelwerke GmbH & Co. KG (in prosieguo: « Stute »), acquistava le ciliegie nel luglio 1983 dalla società Rudolf Bargstedt, Amburgo, Obsterzeugerorganisation GmbH (in prosieguo: « Bargstedt ») al fine di trasformarle in ciliegie conservate allo sciroppo.

3. Il regolamento base che qui interessa è il regolamento (CEE) del Consiglio 14 marzo 1977, n. 516, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 73 del 21.3.1977, pag. 1). Detto regolamento veniva modificato col regolamento (CEE) del Consiglio 30 maggio 1978, n. 1152 (GU L 144 del 31.5.1978, pag. 1) il quale istituiva un regime di aiuti alla produzione per taluni prodotti trasformati a base di ortofrutticoli. Le ragioni dell'istituzione di detto regime erano esposte nella motivazione del regolamento come segue:

« considerando che, per taluni prodotti trasformati a base di ortofrutticoli aventi importanza particolare nelle regioni mediterranee della Comunità, i prezzi alla produzione risultano assai superiori a quelli dei paesi terzi; che tale diffenza di prezzi rischia di sussistere anche nelle prossime campagne; che è pertanto opportuno rendere più competitivi i prodotti comunitari adottando le misure necessarie perché possano essere venduti a prezzi concorrenziali rispetto a quelli praticati dai principali paesi terzi produttori (...);

considerando che è opportuno istituire a tal fine un regime di aiuti alla produzione che permetta di fabbricare i prodotti in causa ad un prezzo inferiore a quello che risulterebbe dal pagamento di un prezzo remunerativo ai produttori dei prodotti freschi; che tale regime dev'essere collegato ad un sistema di contratti che garantisca il regolare approvvigionamento dell'industria di trasformazione ad un prezzo minimo che i trasformatori debbono pagare ai produttori ».

4. Le norme sostanziali che disciplinavano l'aiuto alla produzione erano contenute nell'art. 2 del regolamento (CEE) n. 1152/78, il quale inseriva nel regolamento base dei

* Lingua originale: l'inglese.

nuovi artt. 3 bis, 3 ter e 3 quater. L'art. 3 bis, n. 1, disponeva che a decorrere dall'inizio della stagione commerciale 1978/1979 era istituito un regime di aiuti alla produzione per i prodotti elencati nell'allegato I bis, ottenuti da ortofrutticoli raccolti nella Comunità. L'art. 3 bis, n. 2, era così redatto:

« Il regime di cui al paragrafo 1 è basato su contratti stipulati nella Comunità, da un lato, tra i produttori o le loro associazioni o unioni riconosciute e, dall'altro, i trasformatori o le loro associazioni o unioni legalmente riconosciute. I contratti, sottoscritti per una durata minima da determinarsi, debbono precisare i quantitativi di materia prima cui si riferiscono, il ritmo delle consegne ai trasformatori e il prezzo che dev'essere pagato ai produttori. Subito dopo la conclusione i contratti vengono trasmessi agli organismi designati dagli Stati membri interessati, che sono incaricati dei controlli relativi all'esecuzione dei contratti. »

L'art. 3 bis, n. 3, prescriveva il metodo di calcolo del prezzo minimo per le consegne effettuate a norma di detti contratti.

5. L'art. 3 ter stabiliva il metodo secondo il quale doveva essere calcolato l'aiuto. L'art. 3 quater definiva la procedura per l'adozione di norme dettagliate per l'applicazione degli artt. 3 bis e 3 ter, comprese le modalità di fissazione dell'importo dell'aiuto e del prezzo minimo.

6. Il regolamento (CEE) n. 1152/78 non si applicava alle ciliegie conservate allo sciroppo. Le ciliegie conservate allo sciroppo non figuravano tra i prodotti elencati nell'allegato I bis, inserito nel regolamento base dall'art. 3 del regolamento (CEE) n. 1152/78. Il regime dell'aiuto alla produzione veniva esteso a detto prodotto dal regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1639 (GU L 192 del 31.7.1979, pag. 3), il quale apportava nuovi emendamenti al regolamento base e modificava l'allegato I bis includendovi le ciliegie conservate allo sciroppo.

7. Dal fascicolo emerge che la convenuta nella causa principale, rappresentata dal Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Ufficio federale per l'alimentazione e le foreste), respingeva la domanda di aiuto alla produzione presentata dalla Stute relativamente al contratto stipulato con la Bargstedt per il motivo che, mentre erano soddisfatte tutte le altre condizioni contemplate dal regolamento (CEE) n. 516/77, come modificato, la Bargstedt non poteva essere considerata un'associazione di produttori riconosciuta ai sensi delle citate disposizioni. Secondo il Bundesamt, la Bargstedt era controllata dal sig. Rudolf Bargstedt, socio principale, il quale era un grossista e non un produttore di ortofrutticoli. Durante il periodo considerato il Bargstedt disponeva di 68 voti sul un totale di 103 voti contemplato dallo statuto della società.

8. Dal canto suo, la Stute deduceva che la Bargstedt era stata riconosciuta dalla Freie und Hansestadt Hamburg (Città libera anseatica di Amburgo), autorità all'uopo competente, come un'organizzazione di produttori idonea a fruire degli interventi a norma del regolamento (CEE) del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli (GU L 118 del 20.5.1972, pag. 1). La Stute deduceva altresì che la si-

tuazione del socio principale della Bargstedt non aveva nessuna influenza sulla qualità di organizzazione di produttori della stessa; i produttori disponevano di diritti di controllo sufficienti perché la società fosse qualificata come organizzazione di produttori. Il socio principale non aveva il potere di adottare decisioni da solo; il controllo della gestione apparteneva ad un consiglio (Beirat) composto esclusivamente di produttori, che aveva il diritto di veto.

9. Considerati detti argomenti il tribunale amministrativo di Francoforte ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni affinché si pronunci in via pregiudiziale:

« 1) Quali requisiti minimi debba soddisfare un'associazione di produttori " riconosciuta " ai sensi dell'art. 3 bis, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 14 marzo 1977, n. 516 (GU L 73 del 21.3.1977, pag. 1), ovvero dell'art. 3 bis, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 988 (GU L 103 del 16.4.1984, pag. 11), ovvero dell'art. 3, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 24 febbraio 1986, n. 426 (GU L 49 del 27.2.1986, pag. 1).

Se alla luce di questi requisiti minimi l'associazione di produttori di cui all'art. 3 bis del regolamento (CEE) n. 516/77 sia da definire ai sensi dell'art. 13 del regolamento (CEE) n. 1035/72 ovvero ai sensi dell'art. 4 del regolamento (CEE) n. 1360/78.

2) Se rientri in questi requisiti minimi il fatto che i produttori abbiano la possibilità di influire in maniera decisiva attraverso 'a maggioranza dei voti sulle decisioni dell'associazione riconosciuta e se sia pregiudizievole al riguardo il fatto che un membro di una siffatta associazione di produttori che non sia produttore abbia la maggioranza dei voti o se basti che i produttori, in quanto soci di minoranza, dispongano di possibilità di controllo e di diritto di veto.

3) Se il soddisfacimento di questi requisiti minimi sia presupposto dell'esistenza del diritto ad un aiuto qualora ricorrano tutti gli altri presupposti per un aiuto e, in particolare, qualora le autorità competenti abbiano riconosciuto l'associazione di produttori. Se al riguardo esista una tutela dell'affidamento per l'associazione di produttori e per i suoi acquirenti ».

10. La Stute, il governo della Repubblica federale di Germania, il governo ellenico e la Commissione hanno presentato osservazioni non soltanto sull'interpretazione da dare agli artt. 3 bis, 3 ter e 3 quater del regolamento base come modificato, ma altresì su un rilevante numero di altri regolamenti riguardanti la definizione delle organizzazioni di produttori e nozioni affini contenute in vari altri testi normativi. Il regolamento (CEE) n. 1035/72, il cui titolo II riguarda le organizzazioni di produttori, ha costituito oggetto di particolare interesse. L'art. 13 di detto regolamento definisce quest'espressione nei seguenti termini:

« Ai sensi del presente regolamento si intende per " organizzazione di produttori " ogni organizzazione di produttori di orto-

frutticoli costituita per iniziativa dei produttori stessi, segnatamente allo scopo:

— di promuovere la concentrazione dell'offerta e la regolarizzazione dei prezzi nella fase della produzione per uno o più prodotti di cui all'art. 1,

— di mettere a disposizione dei produttori associati mezzi semplici appropriati per il condizionamento e la commercializzazione dei prodotti in causa,

e che implica per i produttori associati l'obbligo:

— di vendere per il tramite dell'organizzazione di produttori tutta la produzione relativa al prodotto o ai prodotti per il quale o per i quali hanno aderito, tenendo presente che l'organizzazione può tuttavia esentare i produttori da tale obbligo per determinate quantità,

— di applicare, in materia di produzione e di commercializzazione, le norme adottate dall'organizzazione di produttori per migliorare la qualità dei prodotti e per adattare il volume delle offerte alle esigenze di mercato ».

Si deve tuttavia rilevare che questa definizione è espressamente elaborata ai fini di questo specifico regolamento. Non è per nulla evidente che la medesima definizione sia adeguata in altri contesti. L'art. 14 del regolamento autorizza gli Stati membri a concedere alle organizzazioni di produttori aiuti destinati ad incoraggiarne la costituzione e a facilitarne il funzionamento e, come risulta chiaramente dallo stesso art. 13, dette organizzazioni svolgono un ruolo importante nella gestione del mercato ortofrutticolo. Ci si aspetterebbe quindi di trovare norme dettagliate circa la natura e le funzioni di tali organizzazioni.

11. L'art. 3 bis, n. 2, del regolamento (CEE) n. 516/77 non riguarda affatto le organizzazioni di produttori intese nel senso suddetto. Esso non fa riferimento ad organizzazioni di produttori, ma a « produttori o loro associazioni o unioni riconosciute ». L'istituzione di un regime di aiuti alla produzione nel regolamento base riguardante i prodotti trasformati a base di ortofrutticoli aveva il solo scopo di consentire ai produttori di questi prodotti di acquistare gli ortofrutticoli considerati da produttori comunitari, i cui prezzi, in mancanza di aiuti alla produzione, sarebbero superiori a quelli importati da paesi terzi. A questo proposito non è intervenuto nessun cambiamento quando il regolamento base è stato nuovamente modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 988/84 (GU L 103 del 16.4.1984, pag. 11), anch'esso menzionato nelle questioni pregiudiziali, poiché l'art. 3 bis riproduce in sostanza la medesima espressione « produttori o loro associazioni o unioni riconosciute ». Il regolamento (CEE) del Consiglio n. 426/86 (GU L 49 del 27.2.1986, pag. 1) ha abrogato e sostituito il regolamento (CEE) n. 516/77 come regolamento base relativo alle organizzazioni comuni dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli. Il titolo I disciplina l'aiuto alla produzione e l'art. 3, n. 1, usa nuovamente gli stessi termini. Dette disposizioni prescrivono essen-

zialmente che i prodotti siano stati trasformati a partire da ortofrutticoli raccolti nella Comunità e forniti in base a contratti tra produttori e trasformatori. A mio parere, un produttore o un'associazione o un'unione riconosciuta di produttori non deve, pertanto, rispondere a nessun specifico requisito per essere conforme alle citate disposizioni. Di conseguenza, ritengo che non siano di nessun aiuto, nel caso di specie, le disposizioni degli altri regolamenti che fanno riferimento alle organizzazioni di produttori e ad altri analoghi concetti. La sola condizione sostanziale è che il venditore sia un produttore o un'associazione o un'unione di produttori; queste espressioni, secondo me, debbono intendersi nel loro significato ordinario.

12. È vero che un legame tra le nozioni di organizzazione di produttori e di associazione o unione di produttori emerge effettivamente nella normativa successiva. Per quanto riguarda l'aiuto ai prodotti trasformati a base di pomodori, l'art. 1 del regolamento (CEE) della Commissione 18 marzo 1988, n. 722 (GU L 74 del 19.3.1988, pag. 49), definisce l'espressione « associazione di produttori » come segue:

« Ai fini dell'applicazione dell'art. 3, paragrafo 1 bis, del regolamento (CEE) n. 426/86 per " associazione di produttori " si intendono:

— le organizzazioni di produttori costituite e riconosciute a norma dell'art. 13 del regolamento (CEE) n. 1035/72,

— le associazioni costituite ai fini della conclusione dei contratti di cui al citato art. 3; dette associazioni sono riconosciute dallo Stato membro interessato, purché i loro soci non facciano parte di organizzazioni di produttori riconosciute a norma dell'art. 13 del regolamento (CEE) n. 1035/72 e s'impegnino a non conferire nemmeno parzialmente la loro produzione ad altre associazioni ».

La normativa precedente, tuttavia, non conteneva nessuna analoga definizione dell'espressione « produttori o loro associazioni o unioni riconosciute » e l'esistenza di una particolare definizione per un altro prodotto, ad una data successiva, che prende manifestamente in considerazione le caratteristiche particolari del mercato di tale prodotto a tale epoca serve, a mio avviso, unicamente a confermare che i termini usati nella precedente normativa debbono essere intesi nel loro significato ordinario.

13. Il riferimento ad associazioni od unioni « riconosciute » può aver generato una certa confusione a causa del requisito del riconoscimento stabilito relativamente alle organizzazioni di produttori. L'art. 2 del regolamento (CEE) del Consiglio 14 novembre 1983, n. 3284 (GU L 325 del 22.11.1983, pag. 1), ha modificato l'art. 13 del regolamento n. 1035/72 aggiungendo ai requisiti sopramenzionati il requisito che qualsiasi organizzazione di produttori dev'essere « riconosciuta dallo Stato membro interessato » e disponendo che detto riconoscimento dev'essere concesso se le organizzazioni interessate offrono sufficienti garanzie circa la durata e l'efficacia della loro azione. Secondo la motivazione di detto regolamento, tale modifica era intesa a garantire il rispetto da parte delle organizzazioni di produttori delle condizioni previste ed a con-

sentire una determinazione più precisa e più adeguata del periodo cui si riferisce la concessione degli aiuti. Anche questa definizione è stata fatta ai fini della concessione dell'aiuto alle organizzazioni di produttori stesse.

14. Parimenti, non ritengo che possa essere direttamente di aiuto il regolamento (CEE) del Consiglio 19 giugno 1978, n. 1360, concernente le associazioni di produttori e le relative unioni (GU L 166 del 23.6.1978, pag. 1), che è menzionato nelle questioni pregiudiziali, ma che si applica soltanto a talune regioni della Comunità, fra cui non figura la Repubblica federale di Germania, cioè Belgio, Italia e talune regioni francesi, e che riguarda soltanto taluni prodotti, dato che i prodotti trasformati a base di ortofrutticoli non rientrano, salvo che in Italia, nel suo campo di applicazione. L'art. 5 di detto regolamento dispone che le associazioni di produttori sono composte, in particolare, da produttori singoli. A norma dell'art. 5, n. 2, « gli Stati membri interessati possono riconoscere associazioni di produttori comprendenti anche persone diverse da quelle di cui al paragrafo 1, quando lo prevedono le disposizioni nazionali. In questo caso, lo statuto di tali associazioni deve contenere le disposizioni necessarie affinché i soci di cui al paragrafo 1 conservino il controllo delle associazioni e delle loro decisioni ». L'art. 5, n. 3, dispone che le unioni sono costituite da associazioni di produttori riconosciute e perseguono su più ampia scala gli stessi obiettivi di tali associazioni. Lo scopo di detto regolamento era, anche in questo caso, completamente diverso, poiché consisteva nel porre rimedio alle gravi lacune strutturali dell'offerta di taluni prodotti agricoli in talune regioni, in cui la merce è messa sul mercato da un numero molto elevato di aziende di piccole dimensioni e insufficientemente organizzate.

15. Nel diverso contesto dell'art. 3 bis del regolamento base, tutto quello che la nozione di associazione o di unione « riconosciuta » implica è, a mio parere, che l'associazione o l'unione interessata debbano presentare un certo carattere di permanenza e non debbano essere state soltanto costituite ad hoc, allo scopo di consentire che le operazioni considerate fruiscano dell'aiuto alla produzione. Del pari, i regolamenti citati dalla Commissione, riguardanti altri settori ed altri prodotti, non forniscono indicazioni utili per il caso di specie.

16. Ritengo pertanto che la vera questione sul tappeto in questo procedimento sia semplicemente se una società come la Bargstedt debba essere considerata produttore o associazione o unione di produttori ai fini dell'art. 3 bis del regolamento (CEE) n. 516/77 e che qualsiasi riferimento alle disposizioni di regolamenti sia inconferente. A mio parere, i requisiti minimi che un'associazione o un'unione riconosciuta di produttori devono soddisfare a norma dell'art. 3 bis non escludono l'appartenenza di una persona che non sia produttore a tale associazione o unione, purché questa sia composta principalmente di produttori e questi controllino le attività dell'associazione o dell'unione. Qualora non sia provato che questi requisiti siano soddisfatti, un organismo nel quale un grossista possegga la maggioranza dei voti non può essere considerato produttore o associazione o unione di produttori ai sensi di dette disposizioni. Per le ragioni sopra esposte, il fatto che questo organismo sia stato riconosciuto come organizzazione di produttori ai sensi di altre disposizioni comunitarie è inconferente.

17. Per quanto riguarda la questione successiva, vertente sul quesito se il riconoscimento della Bargstedt come organizzazione di produttori ai sensi di altre disposizioni comunitarie possa suscitare un legittimo affidamento, mi sembra che nessun atto di riconoscimento emanato dalle autorità di uno Stato membro possa trasformare in produttore o associazione o unione di produttori un organismo che non ha queste qualità. Diversamente, uno Stato membro potrebbe, con un atto unilaterale di riconoscimento, conferire ai propri operatori il diritto di fruire dell'aiuto alla produzione finanziato da fondi comunitari in base a quel solo atto. Ad ogni modo, la questione sollevata nel caso di specie parte dalla premessa che la Bargstedt è stata riconosciuta ai fini di una diversa normativa e il problema è se un simile riconoscimento sia sufficiente a far sorgere un qualche legittimo affidamento. Ritengo che, se si verificasse la situazione — che però non penso ricorra nel caso di specie — in cui un trasformatore sia stato indotto dal comportamento delle autorità di uno Stato membro a ritenere soddisfatte le condizioni cui è subordinato il suo diritto all'aiuto alla produzione ed abbia agito facendo affidamento in detto comportamento, detto trasformatore potrebbe essere legittimato in base al diritto nazionale ad esigere dalle autorità nazionali il risarcimento delle perdite subite in conseguenza di ciò. Tuttavia, anche in questa ipotesi, tale azione sarebbe basata, a mio avviso, sul solo diritto nazionale e non sarebbe lecito sostenere che il diritto comunitario ne costituisca il fondamento.

18. Ritengo pertanto che alle questioni sollevate dal tribunale amministrativo di Francoforte debba essere data la seguente soluzione:

« 1) I requisiti minimi che un'associazione o unione di produttori riconosciuta deve soddisfare a norma dell'art. 3 bis del regolamento (CEE) n. 516/77 implicano che essa sia composta principalmente di produttori e che questi controllino le attività dell'associazione o dell'unione considerata; l'art. 13 del regolamento (CEE) n. 1035/72 e l'art. 4 del regolamento (CEE) n. 1360/78 non sono pertinenti.

2) I suddetti requisiti minimi non escludono la partecipazione di una persona che non sia produttore a tale associazione o unione, purché questa sia composta principalmente di produttori e questi controllino le attività dell'associazione o dell'unione considerata. Qualora non sia provato che detti requisiti siano soddisfatti, un organismo nel quale un grossista detenga la maggioranza dei voti non può essere considerato produttore o associazione o unione di produttori ai sensi di dette disposizioni.

3) Se un organismo non soddisfa i requisiti minimi necessari per costituire un'associazione o un'unione di produttori ai sensi dell'art. 3 bis del regolamento (CEE) n. 516/77, il fatto che esso sia stato riconosciuto come organizzazione di produttori ai sensi di un'altra normativa comunitaria non fa di detto organismo un'associazione o unione di produttori ai sensi dell'art. 3 bis del regolamento (CEE) n. 516/77. A questo proposito, è escluso che sussista un legittimo affidamento in base al diritto comunitario ».