SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
11 dicembre 1990 *

Nel procedimento C-189/89,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Finanzgericht di Monaco di Baviera (Repubblica federale di Germania) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Karl Spagl

e

Hauptzollamt Rosenheim,

domanda vertente sulla validità del 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), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 marzo 1989, n. 764 (GU L 84, pag. 2),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J.C. Moitinho de Almeida, presidente di sezione, G.C. Rodríguez Iglesias, Sir Gordon Slynn, F. Grévisse e M. Zuleeg, giudici,

avvocato generale: F.G. Jacobs
cancelliere: J.A. Pompe, vicecancelliere

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il sig. Spagl, ricorrente nella causa principale, dall'avv. U. Numberger, del foro di Monaco di Baviera;

* Lingua processuale: il tedesco.

— per il governo irlandese, dal sig. L.J. Dockery, Chief State Solicitor, in qualità di agente,

— per il Consiglio delle Comunità europee, dal sig. A. Brautigam, amministratore principale presso il servizio giuridico, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. D. Booss e K.-D. Borchardt, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del ricorrente nella causa principale, rappresentato dal sig. E.H. Pijnacker Hordijk, del governo irlandese, rappresentato dai sigg. H. Whelehan SC e E. Honohan BL, del Consiglio e della Commissione all'udienza del 26 giugno 1990,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 2 ottobre 1990,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 27 aprile 1989, pervenuta in cancelleria il 30 maggio 1990 successivo, il Finanzgericht di Monaco di Baviera ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali relative alla validità dell'art. 3 bis, n. 1, primo trattino, e n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 31

2 Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra il sig. Karl Spagl, titolare di un'azienda agricola, e lo Hauptzollamt (ufficio doganale principale) di Rosenheim circa un quantitativo di riferimento da assegnarsi in base al regime del prelievo supplementare sul latte.

3 Allo Spagl era stato attribuito un premio di non commercializzazione ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078, che istituisce un regime di prezzi per la non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari e per la riconversione di mandrie bovine ad orientamento lattiero (GU L 131, pag. 1). Il periodo di non commercializzazione per il quale egli ha dovuto impegnarsi a non vendere né latte né prodotti lattiero-caseari provenienti dalla sua azienda è scaduto il 31 dicembre 1983.

4 In seguito, lo Spagl chiedeva alle autorità tedesche competenti l'assegnazione di un quantitativo di riferimento nell'ambito del regime del prelievo supplementare sul latte, in base al livello della sua produzione precedente il periodo di non commercializzazione. Detta domanda veniva respinta in quanto lo Spagl non aveva fornito latte nel 1983, anno di riferimento prescelto dalla Repubblica federale di Germania, e in quanto la sua situazione non giustificava nemmeno l'assegnazione di un quantitativo di riferimento in via eccezionale. Avverso questa decisione negativa lo Spagl, dopo aver proposto infruttuosamente opposizione, esperiva un ricorso dinanzi al Finanzgericht di Monaco di Baviera.

5 Ritenendo che la pronuncia sulla controversia dipendesse dalla validità della disciplina comunitaria in materia, il Finanzgericht di Monaco di Baviera ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

« Se il regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, nella versione del regolamento (CEE) del Consiglio 20 marzo 1989, n. 764, sia valido

1) in relazione al fatto che il suo art. 3 bis, n. 1, primo trattino, non attribuisce alcun quantitativo specifico di riferimento nell'ambito della disciplina delle quote di produzione del latte a quei produttori che non abbiano prodotto latte nel periodo di riferimento, sebbene il periodo di non commercializzazione o di riconversione, in esecuzione dell'impegno assunto ai sensi del regolamento (CEE) n. 1078/77, scadesse per loro prima del 31 dicembre 1983 o rispettivamente prima del 30 settembre 1983;

2) nel caso di soluzione negativa della prima questione, in relazione al fatto che i quantitativi specifici di riferimento di cui all'art. 3 bis, n. 2, sono pari ad appena il 60% dei quantitativi di latte o di equivalente latte di cui si è tenuto conto nel calcolare il premio di non commercializzazione o di riconversione ».

6 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della causa principale, delle norme comunitarie in materia nonché dello svolgimento del procedimento e delle osservazioni presentate alla Corte si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

Sulla prima questione

7 La prima questione mira in sostanza ad accertare se l'art. 3 bis, n. 1, primo trattino, del regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, nella versione modificata dal regolamento del Consiglio 20 marzo 1989, n. 764, sia valido in quanto esclude dall'assegnazione di un quantitativo di riferimento specifico ai sensi dello stesso articolo i produttori il cui periodo di non commercializzazione o di riconversione, in adempimento di un impegno assunto a norma del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078, scade prima del 31 dicembre 1983 o, eventualmente, prima del 30 settembre 1983.

8 Si deve ricordare in via preliminare che la normativa comunitaria in materia di prelievo supplementare sul latte non conteneva inizialmente alcuna disposizione specifica che contemplasse l'assegnazione di un quantitativo di riferimento ai produttori i quali, per adempiere un impegno assunto a norma del regolamento n. 1078/77, non avevano fornito latte durante l'anno di riferimento prescelto dallo Stato membro interessato. Nelle sentenze 28 aprile 1988, Mulder, punto 28 della motivazione (causa 120/86, Racc. pag. 2321), e von Detzeen, punto 17 della motivazione (causa 170/86, Racc. pag. 2355), la Corte ha però dichiarato invalida la detta normativa per violazione del principio del legittimo affidamento, in quanto non contemplava siffatta assegnazione.

9 Nelle sentenze summenzionate la Corte ha rilevato, da un lato, che l'operatore che abbia dato libero assenso alla cessazione della sua produzione per un dato periodo di tempo non può legittimamente attendersi di poterla riprendere alle stesse condizioni in precedenza dominanti e di non essere soggetto ad eventuali norme adot-

tate nel frattempo e rientranti nella politica di mercato o nella politica strutturale (sentenza Mulder, punto 23 della motivazione, e sentenza von Detzeen, punto 12 della motivazione), ma, dall'altro, che tale operatore, se sia stato indotto da un atto della Comunità a sospendere lo smercio per un periodo limitato, nell'interesse generale e dietro pagamento di un premio, può legittimamente attendersi che alla scadenza della sua obbligazione non sarà soggetto a restrizioni che incidano su di lui in modo specifico proprio in ragione dell'essersi egli avvalso delle possibilità offerte dalla normativa comunitaria (sentenza Mulder, punto 24 della motivazione; sentenza von Detzeen, punto 13 della motivazione).

10 A seguito di queste sentenze il Consiglio ha emanato, il 20 marzo 1989, il summenzionato regolamento n. 764/89. Detto regolamento ha aggiunto al regolamento n. 857/84 un nuovo art. 3 bis, il quale in sostanza dispone che i produttori di latte che, per adempiere un impegno assunto ai sensi del regolamento n. 1078/77, non abbiano fornito latte durante l'anno di riferimento possono ottenere, a determinate condizioni, un quantitativo di riferimento specifico pari al 60% del quantitativo di latte consegnato o al quantitativo di equivalente latte venduto dal produttore nei dodici mesi precedenti il mese in cui è stata presentata la domanda relativa al premio di non commercializzazione o di riconversione. La possibilità di ottenere un quantitativo di riferimento specifico in forza di detta disposizione è però limitata, a norma del n. 1, primo trattino, dell'art. 3 bis, ai « produttori il cui periodo di non commercializzazione o di riconversione, in esecuzione dell'impegno assunto ai sensi del regolamento n. 1078/77, scade dopo il 31 dicembre 1983, o dopo il 30 settembre 1983 negli Stati membri in cui la raccolta di latte da aprile a settembre è almeno doppia rispetto a quella del periodo ottobre-marzo dell'anno successivo ».

11 Dato che il regolamento n. 764/89 è stato emanato per conformare la disciplina in questione alle citate sentenze Mulder e von Detzeen, si deve esaminare la validità dell'art. 3 bis, n. 1, primo trattino, anzitutto alla luce dei principi ai quali si ispirano dette sentenze, in particolare alla luce del principio del legittimo affidamento.

12 La data limite fissata dall'art. 3 bis, n. 1, primo trattino, del regolamento n. 857/84, nella versione modificata, ha l'effetto di escludere dall'assegnazione di un quantitativo di riferimento specifico tutti i produttori il cui periodo di non commercializzazione o di riconversione è scaduto anteriormente al 31 dicembre 1983 o, eventualmente, al 30 settembre 1983. Nella categoria dei produttori colpiti da

detta esclusione si annoverano quindi in particolare coloro il cui periodo di non commercializzazione o di riconversione è scaduto nel periodo 1981-1983, che comprende i tre anni di calendario che potevano essere prescelti come anni di riferimento dagli Stati membri.

13 A questo proposito, il legislatore comunitario poteva validamente fissare una data limite per la scadenza del periodo di non commercializzazione o di riconversione degli interessati, in modo da escludere dall'applicazione dell'art. 3 bis quei produttori che non hanno fornito latte durante tutto l'anno di riferimento considerato, o parte dello stesso, per motivi estranei ad un impegno di non commercializzazione o di riconversione. Per contro, il principio del legittimo affidamento, secondo l'interpretazione datane dalla citata giurisprudenza, osta a che siffatta data limite sia fissata in modo tale da escludere dall'applicazione dell'art. 3 bis anche i produttori che non hanno fornito latte durante tutto l'anno di riferimento o parte dello stesso, in conseguenza dell'adempimento di un impegno assunto in forza del regolamento n. 1078/77.

14 Come la Corte ha già dichiarato nella citata sentenza Mulder (punti 15 e 16 della motivazione), la normativa comunitaria in materia non garantisce in tutti i casi che i produttori in tal modo esclusi dall'assegnazione di un quantitativo di riferimento rappresentativo ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 857/84 possano ottenere un quantitativo di riferimento specifico o supplementare in forza di altre disposizioni di detta normativa, dato che l'assegnazione di detti quantitativi è subordinata a condizioni specifiche e per di più può aver luogo solo entro i limiti dei quantitativi disponibili a questo scopo.

15 Di conseguenza, si deve concludere che l'art. 3 bis, n. 1, primo trattino, del regolamento n. 857/84, in quanto può escludere dall'applicazione dell'art. 3 bis produttori che non hanno fornito latte durante tutto l'anno di riferimento o parte dello stesso, per adempiere un impegno assunto in forza del regolamento n. 1078/77, assoggetta i produttori esclusi a restrizioni che li ledono specificamente proprio in ragione del detto impegno. Tali restrizioni specifiche non possono giustificarsi con motivi d'interesse generale, giacché detto interesse può venir tutelato mediante provvedimenti di carattere generale. La normativa di cui trattasi viola quindi il legittimo affidamento che gli operatori interessati potevano aver nutrito nel carattere limitato degli impegni che essi avevano assunto prima che entrasse in vigore il regime del prelievo supplementare sul latte.

16 Ne consegue che la disposizione controversa dev'essere dichiarata invalida per violazione del principio del legittimo affidamento.

17 Per questi motivi si deve risolvere la prima questione dichiarando che l'art. 3 bis, n. 1, primo trattino, del regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, come modificato dal regolamento del Consiglio 20 marzo 1989, n. 764, è invalido in quanto esclude dall'assegnazione di un quantitativo di riferimento specifico ai sensi dello stesso articolo i produttori il cui periodo di non commercializzazione o di riconversione, in adempimento di un impegno assunto a norma del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078, scade prima del 31 dicembre 1983 o, eventualmente, prima del 30 settembre 1983.

Sulla seconda questione

18 La seconda questione pregiudiziale mira in sostanza ad accertare se l'art. 3 bis, n. 2, del regolamento n. 857/84, come modificato, sia valido in quanto limita il quantitativo di riferimento specifico previsto dallo stesso articolo al 60% del quantitativo di latte consegnato o del quantitativo di equivalente latte venduto dal produttore durante il periodo di dodici mesi di calendario precedente la presentazione della domanda di premio di non commercializzazione o di riconversione.

19 L'art. 3 bis, n. 2, del regolamento n. 857/84 dispone che il quantitativo di riferimento specifico contemplato dal n. 1 dello stesso articolo « è pari al 60% del quantitativo di latte consegnato o al quantitativo di equivalente latte venduto dal produttore nel periodo di dodici mesi di calendario precedente il mese in cui è stata presentata la domanda relativa al premio di non commercializzazione o di riconversione, conformemente a quanto stabilito dall'autorità competente interessata ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (CEE) n. 1391/78, modificato da ultimo dal regolamento (CEE) n. 84/83, e per il quale il produttore non abbia perso il diritto al premio ».

20 Come per l'esame della prima questione, occorre, per quel che riguarda la seconda, richiamarsi anzitutto al principio del legittimo affidamento, come è stato applicato nelle citate sentenze Mulder e von Detzeen.

21 A questo proposito si deve sottolineare, in via preliminare, che i produttori contemplati dall'art. 3 bis del regolamento n. 857/84, nella versione modificata, non hanno, contrariamente ai produttori contemplati dall'art. 2 dello stesso regolamento, fornito latte durante l'anno di riferimento prescelto dallo Stato membro interessato. Il legislatore comunitario non poteva quindi calcolare i loro quantitativi di riferimento specifici in funzione del volume delle forniture effettuate durante detto anno, ma doveva usare, come ha fatto, altri parametri, come il volume delle loro forniture durante un periodo rappresentativo antecedente al loro periodo di non commercializzazione o di riconversione. Procedendo in questo modo, poteva validamente applicare alla quantità di dette forniture un'aliquota di riduzione che garantisse che la categoria di produttori interessati non fosse indebitamente avvantaggiata rispetto ai produttori che avevano continuato a fornire latte durante l'anno di riferimento.

22 Si deve tuttavia precisare che, quando si applica una siffatta aliquota di riduzione, il principio del legittimo affidamento osta a che essa venga fissata ad un livello talmente alto, rispetto alle aliquote di riduzione vigenti per i produttori i cui quantitativi di riferimento sono stabiliti a norma dell'art. 2 del regolamento n. 857/84, che la sua applicazione si risolva in una restrizione che lede specificamente i produttori interessati proprio in ragione dell'impegno che hanno assunto ai sensi del regolamento n. 1078/77.

23 L'aliquota di riduzione del 40% contemplata dall'art. 3 bis, n. 2, del regolamento n. 857/84 non risponde a questi requisiti. Emerge infatti dalle informazioni fornite dalla Commissione, su richiesta della Corte, che le aliquote di riduzione che si applicano ai produttori i cui quantitativi di riferimento sono fissati in base alle forniture di latte effettuate durante l'anno di riferimento variano nei diversi Stati membri, conformemente all'art. 2, nn. 2 e 3, del regolamento n. 857/84, a seconda delle categorie di produttori o delle regioni. Emerge tuttavia dalle stesse informazioni che il totale delle riduzioni che si applicano ai produttori contemplati dall'art. 2, ivi comprese le riduzioni risultanti da una decurtazione dei quantitativi globali garantiti e dalla sospensione di una parte dei quantitativi di riferimento durante il periodo di applicazione del regime, non è in nessun caso superiore al 17,5%.

24 Di conseguenza, l'applicazione ai produttori che rientrano nella sfera d'applicazione dell'art. 3 bis di un'aliquota di riduzione del 40% che, lungi dal corrispondere ad un valore rappresentativo delle aliquote applicate ai produttori contemplati dall'art. 2, supera di oltre il doppio il totale più elevato di dette aliquote va consi-

derata come restrizione che lede specificamente detta prima categoria di operatori proprio in ragione del loro impegno di non commercializzazione o di riconversione.

25 Il Consiglio e la Commissione hanno obiettato che non si può raffrontare l'aliquota di riduzione applicabile a norma dell'art. 3 bis, n. 2, a quelle che si applicano ai produttori che hanno continuato a fornire latte durante l'anno di riferimento. I quantitativi di riferimento di quest'ultima categoria sarebbero infatti calcolati in funzione delle forniture effettuate durante un anno di calendario compreso nel periodo 1981-1983, vale a dire in base a dati relativamente recenti, mentre i quantitativi di riferimento specifici della prima categoria sarebbero fondati sul volume delle forniture effettuate anteriormente all'impegno assunto in forza del regolamento n. 1078/77, vale a dire su dati che risalgono a vari anni prima.

26 Questo argomento non può giustificare la differenza di aliquote censurata. Emerge infatti da una tabella prodotta dalla Commissione durante il procedimento che le forniture di latte, tanto a livello della Comunità in generale quanto a livello delle singole aziende, sono costantemente aumentate tra il 1977, anno di entrata in vigore del regolamento n. 1078/77, e il 1983, ultimo anno di calendario assumibile come anno di riferimento.

27 Il Consiglio e la Commissione hanno inoltre obiettato che non era possibile assegnare alla categoria di produttori in questione quantitativi di riferimento specifici di entità superiore al 60% delle forniture di latte effettuate anteriormente al periodo di non commercializzazione o di riconversione senza compromettere la finalità del regime del prelievo supplementare sul latte, che è quella di contenere le eccedenze strutturali sul mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari. A questo proposito la Commissione ha osservato che, a suo giudizio, si doveva prevedere che il volume corrispondente alle richieste di assegnazione di un quantitativo di riferimento specifico proveniente dai produttori che avevano assunto un impegno in virtù del regolamento n. 1078/77 sarebbe stato di circa 1 milione di tonnellate di latte. Dato che il legislatore comunitario ha ritenuto che un quantitativo supplementare di 600 000 tonnellate fosse il quantitativo massimo ancora compatibile con la finalità del regime, esso ha aumentato la riserva comunitaria in questa misura, mentre ha lasciato immutato il totale dei quantitativi di riferimento degli altri produttori.

28 Nemmeno questo argomento può giustificare la disciplina impugnata. Infatti, anche ammettendo l'impossibilità di prendere in considerazione un maggiore aumento della riserva comunitaria per non mettere a repentaglio l'equilibrio del mercato lattiero, resta sempre il fatto che sarebbe stato sufficiente ridurre proporzionalmente i quantitativi di riferimento degli altri produttori di un importo corrispondente, onde poter assegnare quantitativi di riferimento specifici più elevati ai produttori che avevano assunto un impegno ai sensi del regolamento n. 1078/77.

29 Ne consegue che la censurata norma del 60% disattende il legittimo affidamento che i produttori interessati potevano nutrire nel carattere limitato dei loro impegni. La disposizione controversa deve quindi essere dichiarata invalida per la violazione del principio del legittimo affidamento, senza che occorra esaminare gli altri argomenti svolti nel corso del procedimento per contestarne la validità.

30 Per queste ragioni si deve risolvere la seconda questione dichiarando che l'art. 3 bis, n. 2, del regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, come modificato dal regolamento del Consiglio 20 marzo 1989, n. 764, è invalido in quanto limita il quantitativo di riferimento specifico previsto dallo stesso articolo al 60% del quantitativo di latte consegnato o del quantitativo di equivalente latte venduto dal produttore durante il periodo di dodici mesi di calendario precedente la presentazione della domanda di premio di non commercializzazione o di riconversione.

Sulle spese

31 Le spese sostenute dal governo irlandese, dal Consiglio delle Comunità europee e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Finanzgericht di Monaco di Baviera, con ordinanza 27 aprile 1989, dichiara:

1) **L'art. 3 bis, n. 1, primo trattino, del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 marzo 1989, n. 764, è invalido in quanto esclude dall'assegnazione di un quantitativo di riferimento specifico ai sensi dello stesso articolo i produttori il cui periodo di non commercializzazione o di riconversione, in adempimento di un impegno assunto a norma del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078, scade prima del 31 dicembre 1983 o, eventualmente, prima del 30 settembre 1983.**

2) **L'art. 3 bis, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 marzo 1989, n. 764, è invalido in quanto limita il quantitativo di riferimento specifico previsto dallo stesso articolo al 60% del quantitativo di latte consegnato o del quantitativo di equivalente latte venduto dal produttore durante il periodo di dodici mesi di calendario precedente la presentazione della domanda di premio di non commercializzazione o di riconversione.**

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Slynn Grévisse Zuleeg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 dicembre 1990.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente della Quinta Sezione

J.C. Moitinho de Almeida