RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-189/89 *

I — Antefatti e procedimento

1. *La disciplina comunitaria in materia*

a) Il *regolamento (CEE) del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078*, che istituisce un regime di premi per la non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari e per la riconversione di mandrie bovine ad orientamento lattiero (GU L 131, pag. 1), aveva istituito tra l'altro un sistema di premi di non commercializzazione che dovevano venire concessi su richiesta a qualsiasi produttore di latte che si impegnasse a non fornire a titolo gratuito o oneroso latte o prodotti lattiero-caseari ottenuti nella sua azienda durante un quinquennio (artt. 1 e 2).

b) Il *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), ha istituito un prelievo supplementare gravante sui quantitativi di latte forniti oltre un quantitativo di riferimento da fissarsi. Questo regime si applica in ogni regione del territorio degli Stati membri secondo una delle seguenti formule (art. 1):

— secondo la formula A, un prelievo è dovuto da ogni produttore di latte per i quantitativi di latte che ha consegnato ad un acquirente e che superano il quantitativo di riferimento da determinarsi (formula produttore);

— secondo la formula B, un prelievo è dovuto da ogni acquirente di latte o di altri prodotti lattiero-caseari per i quantitativi di latte che gli sono stati consegnati da produttori e che superano il quantitativo di riferimento da determinarsi. L'acquirente tenuto al versamento del prelievo trasferisce quest'ultimo soltanto sui produttori che hanno aumentato le loro consegne, proporzionalmente al loro contributo al superamento del quantitativo di riferimento dell'acquirente (formula acquirente).

c) Le norme generali di applicazione del prelievo supplementare sono contenute nel *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. Detto regolamento fissa in particolare il quantitativo di riferimento contemplato nel regolamento di base n. 856/84, vale a dire il quantitativo esente da prelievo supplementare. Il quantitativo di riferimento è, in linea di massima, pari al quantitativo di latte o di equivalente latte consegnato da un produttore (formula A) o acquistato da un acquirente (formula B) nell'anno civile 1981, aumentato dell'1% (art. 2, n. 1). Tuttavia gli Stati membri possono stabilire che, sul loro territorio, il quantitativo di riferimento è pari al quantitativo di latte o di equivalente latte consegnato, o acquistato durante l'anno civile 1982 o 1983, « con applica-

* Lingua processuale: il tedesco.

zione di una percentuale fissata in modo da non superare il quantitativo garantito » (art. 2, n. 2).

Gli artt. 3, 3 bis, 4 e 4 bis del regolamento n. 857/84, nella versione modificata, consentono agli Stati membri di tenere conto di talune situazioni particolari ai fini della determinazione dei quantitativi di riferimento o di assegnare quantitativi specifici o supplementari. Nella fattispecie è opportuno ricordare in particolare l'art. 3 bis inserito dal regolamento modificativo (CEE) del Consiglio 20 marzo 1989, n. 764:

« *Articolo 3 bis*

1. Al produttore di cui all'articolo 12, lettera c), terzo comma:

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

— che non abbia ricevuto un quantitativo di riferimento alle condizioni fissate a norma dell'articolo 5, paragrafo 4, lettera b), e/o dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1546/88 e/o, quando si tratti del cessionario del premio, a norma dell'articolo 2 del presente regolamento,

è attribuito provvisoriamente, a sua domanda, formulata entro un termine di tre mesi a decorrere dal 29 marzo 1989, un quantitativo specifico di riferimento, purché il produttore in questione:

a) non abbia cessato l'attività nel quadro dell'articolo 2, paragrafi 3 e 4, del regolamento (CEE) n. 1078/77 o ceduto la totalità della sua azienda lattiera prima della scadenza del periodo di non commercializzazione o di riconversione;

b) dimostri, in appoggio alla sua domanda, di essere in grado di realizzare nell'azienda una produzione corrispondente al quantitativo di riferimento richiesto e l'autorità competente riconosca valida tale dimostrazione;

c) si impegni a vendere latte o altri prodotti direttamente al consumatore e/o a consegnare latte ad un acquirente;

d) si impegni, per quanto riguarda il quantitativo specifico di riferimento, a non chiedere di poter beneficiare di un qualsiasi programma di abbandono di quantitativi di riferimento fino al termine del regime del prelievo supplementare.

2. Il quantitativo specifico di riferimento è pari al 60% del quantitativo di latte consegnato o al quantitativo di equivalente latte venduto dal produttore durante il 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.

Qualora il produttore abbia ottenuto un quantitativo di riferimento a norma dell'articolo 3, paragrafi 1 e 2, e/o dell'articolo 4, paragrafo 1, lettere b) e c), il quantitativo specifico di riferimento di cui al primo comma del presente paragrafo è ridotto di tale quantitativo.

Qualora il produttore abbia ceduto parte della sua azienda durante il periodo di non commercializzazione o di riconversione:

— il quantitativo specifico di riferimento, sopra determinato, del cedente è pari al 60% del quantitativo per il quale è stato mantenuto il diritto al premio,

— il quantitativo specifico di riferimento, sopra determinato, del cessionario è pari al 60% del quantitativo per il quale è stato acquisito il diritto al premio.

3. Se, entro un termine di due anni a decorrere dal 29 marzo 1989, il produttore può provare, con piena soddisfazione dell'autorità competente, di avere effettivamente ripreso le vendite e/o le consegne e che tali vendite e/o consegne hanno raggiunto nel corso degli ultimi dodici mesi un livello pari o superiore all'80% del quantitativo provvisorio di riferimento, il quantitativo specifico di riferimento gli è attribuito definitivamente.

In caso contrario, il quantitativo di riferimento provvisorio torna totalmente alla riserva comunitaria. Il livello delle vendite dirette e/o delle consegne effettive è fissato tenendo conto dell'evoluzione del ritmo di produzione nell'azienda del produttore, delle condizioni stagionali e di qualsiasi circostanza eccezionale.

4. (...) ».

d) L'art. 9, n. 2, del *regolamento (CEE) della Commissione 3 giugno 1988, n. 1546*, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater del regolamento n. 804/68 (GU L 139, pag. 12) stabilisce che:

« Ai fini dell'applicazione delle formule A e B, se dei soggetti passivi hanno iniziato la loro attività dopo l'inizio del periodo di riferimento, gli Stati membri possono assegnare loro un quantitativo di riferimento secondo modalità analoghe a quelle di cui all'articolo 5, paragrafo 4, lettera b) ».

2. *La causa principale*

Il ricorrente nella causa principale, Karl Spagl, è titolare di un'azienda agricola costituita da terreni da pascolo, con una superficie utile di 36 « Tagwerk » (corrispondenti a circa 12 ettari). Allorché ha rilevato l'azienda, nel 1976, il patrimonio bovino era costituito da dodici vacche da latte e da cinque vitelli.

Il 23 dicembre 1977 il sig. Spagl presentava domanda per avere un premio di non com-

mercializzazione del latte e dei prodotti lattieri per un quinquennio, onde risanare l'azienda. Durante il periodo di interruzione della produzione lattiera, dal 1° aprile 1978 al 31 marzo 1983, effettuava lavori di manutenzione sugli immobili e sui macchinari. Nell'agosto 1984 le stalle contenevano dodici vacche.

Alla scadenza del periodo di non commercializzazione, lo Spagl ha iniziato le pratiche per ottenere l'assegnazione di un quantitativo di riferimento in virtù del regime del prelievo supplementare sul latte. Con lettera 4 settembre 1984, l'acquirente ha fissato a zero il quantitativo di riferimento di consegna, in quanto, tra l'altro, non vi era una situazione eccezionale ai sensi della normativa vigente. Per lo stesso motivo le autorità competenti si sono rifiutate, con varie decisioni, di riconoscere che sussistesse una situazione eccezionale o di attribuire allo Spagl un quantitativo di riferimento supplementare.

Con decisione 4 aprile 1986, il convenuto nella causa principale, lo Hauptzollamt Rosenheim (ufficio doganale principale di Rosenheim), ha respinto l'opposizione presentata avverso la fissazione del quantitativo di riferimento, in quanto le associazioni di categoria competenti non avevano rilasciato certificati attestanti la sussistenza di una situazione eccezionale. Questa decisione è stata impugnata dinanzi al Finanzgericht di Monaco di Baviera.

Ritenendo che l'emananda sentenza dipendesse dalla validità della disciplina comunitaria in materia, il Finanzgericht di Monaco di Baviera ha sospeso il procedimento per sottoporre 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 ».

Nella motivazione dell'ordinanza di rinvio, il giudice nazionale esprime dubbi circa la compatibilità dell'art. 3 bis del regolamento n. 857/84, nella versione modificata, con il principio del legittimo affidamento, con il principio della parità di trattamento, con la tutela della proprietà e con le norme del Trattato in materia di politica agricola comune. Esso ritiene, in particolare, che — poiché è stata posta una scadenza nel tempo all'impegno di non commercializzazione — questa norma colpisca soprattutto i proprietari delle piccole e medie aziende agricole che — contrariamente ai grandi imprendi-

tori — non hanno potuto comprare le mandrie lattiere supplementari necessarie per la ripresa immediata delle consegne, date le dimensioni delle loro aziende e la modestia dei loro mezzi finanziari. Dette aziende si trovano quindi in difficoltà tali che si pone in pericolo la loro stessa esistenza rifiutando loro l'assegnazione di un quantitativo di riferimento.

Il giudice nazionale esprime poi dubbi sulla validità della disciplina in questione in quanto il livello del quantitativo specifico di riferimento, calcolato conformemente all'art. 3 bis del regolamento n. 857/84, è stabilito al 60% del quantitativo di latte o di equivalente latte fornito dal produttore durante il periodo di dodici mesi precedente il mese della presentazione della domanda di premio di non commercializzazione.

3. *Il procedimento dinanzi alla Corte*

L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 30 maggio 1989.

Conformemente all'art. 20 del Protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte il sig. Spagl, rappresentato dall'avv. U. Numberger, del foro di Monaco di Baviera, il governo irlandese, rappresentato dal sig. L. J. Dockery, Chief State Solicitor, in qualità di agente, il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. A. Brautigam, amministratore principale presso il servizio giuridico, in qualità di agente, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico D. Booss e dal sig. K. -D. Borchardt, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso il 14 marzo 1990, di assegnare la causa alla Quinta Sezione, conformemente all'art. 95 del regolamento di procedura, e di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Osservazioni scritte

1. *Sulla prima questione*

Lo Spagl e il governo irlandese sostengono che il regolamento in questione è invalido. Il Consiglio e la Commissione ne difendono invece la validità.

a) Lo *Spagl* osserva che l'art. 3 bis, n. 1, del regolamento n. 857/84, nella versione modificata, instaura, conformemente alla giurisprudenza della Corte, l'assegnazione di un quantitativo di riferimento specifico ai produttori che si erano impegnati a non commercializzare i loro prodotti, ai sensi del regolamento n. 1078/77. Questa disposizione esclude tuttavia gli agricoltori il cui periodo di non commercializzazione o di riconversione era scaduto anteriormente al 31 dicembre 1983. Ciò implica che un agricoltore il cui impegno di non commercializzazione era scaduto, ad esempio, il 1° dicembre 1983, non ottiene nessun quantitativo di riferimento.

Lo Spagl ricorda che, nell'ambito degli obiettivi contemplati dall'art. 39 del Trattato CEE, le istituzioni comunitarie devono adoperarsi per conciliare eventuali contraddizioni tra detti obiettivi, presi a sé stanti. A suo parere, le istituzioni comunitarie non sono riuscite a realizzare detta conciliazione nel presente contesto. Non si comprende, infatti, come si potrebbe giustificare un divieto di produrre latte per gli agricoltori i quali, scaduto il loro impegno di astenersi dalla vendita, nel 1983 hanno cominciato a costituire una mandria, ma che, dato il periodo di transizione, non avevano la possibilità di produrre, già nel 1983, quantitativi di latte uguali a quelli prodotti prima di impegnarsi a non commercializzare.

Quanto al divieto di discriminazione, sancito per il settore agricolo all'art. 40 del Trattato CEE, non si ravvisa alcun motivo che giustifichi obiettivamente la disparità di trattamento di cui è vittima il ricorrente nella causa principale rispetto a tutti coloro che si sono impegnati a non commercializzare, ma il cui impegno di non commercializzare è venuto a scadenza non già nel corso del 1983, ma solo alla fine del 1983.

Secondo lo Spagl, l'unico criterio di delimitazione possibile è la classificazione dell'agricoltore come produttore o non produttore di latte, vale a dire, il se il regime del premio di non commercializzazione abbia impedito all'interessato, in quanto produttore di latte, di fornire effettivamente latte durante un certo periodo di tempo. Poiché non si è tenuto conto di questa situazione, la rinuncia volontaria, limitata nel tempo, a produrre latte viene trasformata in un'esclusione definitiva del produttore dal mercato lattiero.

Lo Spagl sostiene inoltre che il non tener conto di una situazione come la sua stride con il principio della tutela della proprietà, sancito dal diritto comunitario come diritto fondamentale che fa parte integrante dei principi generali del diritto. Infatti, nel caso del ricorrente nella causa principale, si è pregiudicata la proprietà fondiaria garantita dalla Legge fondamentale tedesca, poiché il gravare l'intero quantitativo di latte fornito dall'interessato con un prelievo al tasso del 100% obbliga il produttore a rinunciare all'attività produttiva di latte e gli preclude ogni possibilità di esistenza economica. Secondo la giurisprudenza del Bundesverwaltungsgericht, il diritto di proprietà dei produttori di latte sui loro beni costituiti dall'azienda merita una tutela assoluta; non è compatibile con una garanzia costituzionale il fatto che un'azienda redditizia, per il cui avviamento si sono dovuti fare ingenti investimenti, venga bloccata bruscamente e ripetutamente in forza di una legge. Lo Spagl osserva che la tutela della proprietà in diritto comunitario non è meno consistente della tutela della proprietà sancita dalla Legge fondamentale tedesca.

Infine, secondo lo Spagl, il fatto di non tener conto del latte fornito prima di assumere l'impegno di non commercializzare o del quantitativo di latte in base al quale è stato calcolato il premio, costituisce, in casi come il suo, inosservanza del principio del legittimo affidamento, che rientra nel principio generale dello Stato di diritto. Il premio di non commercializzazione è espressamente limitato ad un periodo di cinque anni e il divieto di forniture di latte connesso all'assegnazione del premio è pure limitato a cinque anni, alla cui scadenza deve poter ricominciare la produzione lattiera. Così stando le cose, il diritto comunitario avrebbe dovuto prevedere, quanto meno per coloro che hanno rinunciato a vendere e che non

hanno potuto riprendere le forniture di latte immediatamente dopo la scadenza del divieto di vendita, un « regime transitorio moderatore ».

b) Il *governo irlandese* sostiene che i produttori il cui periodo di non commercializzazione è scaduto, a seconda dei casi, prima del 31 dicembre 1983 o prima del 30 settembre 1983 potevano legittimamente confidare, allorché si sono impegnati a non commercializzare, nel fatto che le disposizioni adottate per il controllo del mercato avrebbero preso in considerazione la loro impossibilità di riprendere immediatamente la produzione allo stesso livello raggiunto prima di assumere l'impegno di non commercializzare. Infatti, salvo i grandi produttori, che dispongono di solide basi finanziarie, nessun produttore sarebbe in grado di riprendere la produzione a pieno ritmo subito dopo la scadenza del periodo di non commercializzazione. Il fatto che tali produttori non possano ottenere un quantitativo di riferimento rapportato al periodo precedente l'impegno di non commercializzazione significa perciò che il loro legittimo affidamento nella caducità degli effetti del regime di non commercializzazione alla scadenza dei cinque anni è stato ingannato.

Quanto al principio della parità di trattamento, il governo irlandese ricorda che il ricorrente nella causa principale si trovava in una situazione analoga a quella di tutti gli altri produttori di latte che si erano impegnati a non commercializzare in virtù del regolamento n. 1078/77 e il cui impegno era scaduto, a seconda dei casi, il 31 dicembre 1983 o il 30 settembre 1983 o successivamente. Orbene, conformemente all'art. 3 bis del regolamento n. 857/84, nella versione modificata, ai produttori di latte il cui impegno era scaduto dopo la data prescritta nel 1983 è stato concesso un termine di due anni a decorrere dal 29 marzo 1989, per dimostrare di aver effettivamente ripreso le vendite dirette e/o le consegne e che dette vendite dirette e/o consegne hanno raggiunto, nel corso di un periodo di dodici mesi compreso in detto biennio, un livello pari o superiore all'80% del quantitativo di riferimento provvisorio loro assegnato.

Inoltre, il fatto che il Consiglio abbia concesso ai produttori di latte, il cui periodo di commercializzazione è scaduto, a seconda dei casi, dopo il 31 dicembre 1983 o il 30 settembre 1983, un termine per riprendere la produzione ad un livello annuo pari all'80% del loro quantitativo di riferimento provvisorio dimostra che la valutazione della loro situazione ha portato alla conclusione che doveva esser loro concesso tempo onde effettuare le operazioni preparatorie necessarie nelle loro aziende ed acquistare e/o allevare bestiame da latte onde poter riprendere la produzione ad un livello rilevante. Orbene, coloro che si trovano nella situazione del ricorrente nella causa principale non hanno potuto fruire dello stesso termine per effettuare le operazioni preparatorie necessarie per riprendere la produzione lattiera. Questa differenziazione stride con il divieto di discriminazione tra produttori, sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato CEE.

Un'ulteriore differenziazione tra i produttori che si trovano nella situazione del ricorrente nella causa principale e i produttori che hanno potuto fruire, in forza del regolamento n. 764/89, di un termine di due anni, a decorrere dal 29 marzo 1989, entro il quale fornire, durante un periodo di dodici mesi, l'80% del loro quantitativo di riferimento provvisorio, sta nel fatto che questi ultimi produttori hanno il vantaggio di sapere quali conseguenze comporta il man-

cato raggiungimento del quantitativo prescritto entro detto termine, cioè la perdita del quantitativo di riferimento, mentre i produttori che si trovano nella situazione del ricorrente nella causa principale ignoravano le conseguenze della mancata ripresa delle consegne di latte in misura cospicua, perché il regolamento n. 857/84 non era ancora stato adottato.

Inoltre, secondo il governo irlandese, il regolamento n. 764/89 esclude dalla possibilità di ottenere un quantitativo di riferimento specifico tutti i produttori il cui periodo di non commercializzazione è terminato prima del 30 settembre 1983 o prima del 31 dicembre 1983, senza distinguere a seconda che tale scadenza si collochi giorni, settimane, mesi o anni prima di queste date. Orbene, è evidente che i produttori il cui impegno è scaduto alcune settimane prima della data in questione sono riusciti a riprendere la produzione solo a un bassissimo livello, mentre quelli che si sono svincolati dall'impegno già nel 1982 hanno evidentemente incontrato difficoltà molto minori a riavviare la produzione e quindi ad ottenere un quantitativo di riferimento nel 1983. Poiché queste diverse categorie di produttori sono trattate tutte come se fossero nella stessa situazione, sussiste un'ulteriore infrazione del principio della parità di trattamento.

In conclusione, il governo irlandese ritiene che il regolamento n. 857/84, nella versione modificata dal regolamento n. 764/89, sia invalido in quanto i produttori il cui periodo di non commercializzazione, in base all'impegno assunto a norma del regolamento n. 1078/77, era scaduto anteriormente al 31 dicembre 1983 o prima del 30 settembre 1983, ma che non avevano ancora ripreso la produzione durante il periodo di riferimento prescelto o che avevano prodotto un quantitativo di latte inferiore al quantitativo di riferimento specifico che loro spetterebbe se fosse loro applicabile il primo trattino dell'art. 3 bis, n. 1, del regolamento n. 857/84 così modificato, non ottengono alcun quantitativo di riferimento specifico oppure, nell'ipotesi di quest'ultima categoria di produttori, non ottengono un quantitativo specifico di riferimento che, sommato al quantitativo di riferimento già loro assegnato, attribuirebbe loro un quantitativo di riferimento pari al quantitativo specifico di riferimento loro spettante nell'ipotesi summenzionata.

c) Il *Consiglio* ricorda che l'art. 3 bis del regolamento n. 857/84 contempla l'assegnazione, a decorrere dal 29 marzo 1989, di un quantitativo di riferimento specifico ai produttori interessati il cui periodo di non commercializzazione o di riconversione è scaduto dopo il 31 dicembre 1983 o, eventualmente, dopo il 30 settembre 1983, se detti produttori presentano determinati requisiti che comprovano la loro intenzione e le loro effettive possibilità di riprendere la produzione lattiera e l'impossibilità, in cui si sono trovati, di ottenere l'assegnazione di un quantitativo di riferimento in virtù dell'art. 2 del regolamento n. 857/84.

I produttori il cui periodo di non commercializzazione è scaduto prima del 31 dicembre 1983 o, eventualmente, prima del 30 settembre 1983, non possono invece fruire di detto articolo 3 bis. Infatti nessun dettame della disciplina in materia ha loro impedito di riprendere la produzione lattiera già nel corso dell'anno di riferimento oppure quanto meno prima del 1° aprile 1984, cioè prima dell'entrata in vigore del regime del prelievo supplementare. Del pari, i produt-

tori il cui periodo di non commercializzazione è scaduto dopo il 31 dicembre 1983 e che hanno fruito dell'assegnazione di un quantitativo di riferimento in ragione di una produzione iniziata dopo l'inizio del periodo di riferimento, ma prima del 1° aprile 1984, sono anch'essi esclusi dall'applicazione dell'art. 3 bis.

Quanto al legittimo affidamento dei produttori il cui periodo di non commercializzazione è scaduto prima del 31 dicembre 1983 o prima del 30 settembre 1983, il Consiglio ritiene che la situazione di detti operatori non sia paragonabile con quella dei produttori il cui periodo di non commercializzazione è scaduto solo dopo il 31 dicembre 1983. Infatti questi ultimi non potevano, ai sensi del regolamento, fornire latte durante l'anno di riferimento, mentre i primi potevano legittimamente riprendere le loro forniture prima della data limite, ma non lo hanno fatto deliberatamente.

Quanto al raffronto operato con i produttori il cui periodo di non commercializzazione è scaduto prima del 31 dicembre 1983 e che non hanno ripreso le loro forniture prima di questa data, il Consiglio sostiene che considerazioni imperative di certezza del diritto e di efficacia del regime giustificano la data limite fissata. Se infatti non fosse prevista alcuna data limite, nuovi produttori potrebbero inserirsi nella produzione lattiera e vanificare perciò l'effetto della diminuzione della produzione lattiera imposta ai produttori in attività. Lo stesso fenomeno si verifica se si prevede un termine troppo remoto per la ripresa della produzione. Era quindi indispensabile stabilire che, in linea di massima, solo i produttori con una produzione già in corso al momento dell'entrata in vigore del regime del prelievo supplementare avevano diritto all'assegnazione di un quantitativo di riferimento.

Sul rispetto del diritto di proprietà, il Consiglio rileva anzitutto che, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenza 27 giugno 1989, Leukhardt, causa 113/88, Racc. pag. 1991), il legislatore comunitario dispone di un ampio potere discrezionale in materia di politica agricola comune. Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte, le limitazioni dell'uso di un bene immobile sono lecite se sono dettate dal pubblico interesse comunitario, che è quello di evitare che le eccedenze sul mercato in questione vengano aumentate dalla messa in funzione di nuove capacità produttive.

Quanto al principio di non discriminazione, il Consiglio sottolinea che il diverso trattamento dei produttori il cui periodo di non commercializzazione è scaduto prima della data limite, a seconda della circostanza obiettiva che abbiano o meno ripreso le forniture di latte prima del 1° aprile 1984, non è discriminatorio. La situazione criticata si giustifica obiettivamente, dal momento che è doveroso porre una data limite per la ripresa della produzione lattiera tanto nell'interesse della certezza del diritto quanto nell'interesse dell'efficacia del regime del prelievo supplementare.

Quanto alla censura di inosservanza degli obiettivi della politica agricola comune, il Consiglio contesta che la data limite applicata nella fattispecie si risolva nel favorire le grandi aziende, che producono con sistemi intensivi specie con foraggi d'acquisto, a detrimento delle piccole aziende che producono secondo criteri tradizionali con foraggi di produzione propria. Tutti i produttori che hanno ripreso o iniziato la produzione vengono trattati allo stesso modo, sulla base del parametro obiettivo che abbiano o meno ripreso o iniziato detta attività prima del 1° aprile 1984.

Del resto, il Consiglio sottolinea che gli obiettivi della politica non esigono che in ogni caso le piccole aziende tradizionali debbano essere salvaguardate. Infatti l'obiettivo di garantire il reddito agricolo deve anzitutto venir perseguito mediante l'aumento della produttività garantendo lo sviluppo razionale della produzione agricola nonché un impiego ottimale dei fattori di produzione [art. 39, n. 1, lett. a), del Trattato CEE].

In conclusione, il Consiglio suggerisce alla Corte di risolvere come segue le questioni pregiudiziali ad essa sottoposte:

« L'esame delle questioni non ha messo in luce elementi idonei ad inficiare la validità del regolamento del Consiglio n. 857/84 nella versione risultante dal regolamento del Consiglio n. 764/89 ».

d) La *Commissione* osserva che l'art. 3 bis del regolamento n. 857/84 mira a colmare la lacuna — messa in evidenza dalla sentenza della Corte 28 aprile 1988, Mulder (causa 120/86, Racc. pag. 2321) — esistente nel regime di assegnazione dei quantitativi di riferimento specifici relativamente alle ipotesi nelle quali i produttori non hanno potuto fornire latte durante l'anno di riferimento assunto come parametro, a causa del loro impegno di non commercializzazione assunto sotto il regime del regolamento n. 1078/77. Poiché doveva colmare una lacuna, questa disposizione speciale è stata applicata solo ai produttori il cui periodo di non commercializzazione o di riconversione era scaduto dopo il 31 dicembre 1983 o dopo il 30 settembre 1983.

Per contro, secondo la Commissione, i produttori che si erano del pari impegnati a non commercializzare latte, ma il cui periodo di non commercializzazione era scaduto prima del 31 dicembre 1983 o del 30 settembre 1983 potevano già chiedere l'assegnazione di un quantitativo di riferimento in virtù dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1546/88. Questa disposizione si applica ai produttori che hanno ripreso la loro attività dopo il 1° gennaio 1983 (inizio dell'anno di riferimento scelto dalla Germania), ma prima del 1° aprile 1984. In questo caso il quantitativo di riferimento si calcola, in linea di massima, in base alle vendite operate nei dodici mesi di attività precedenti il 1° aprile 1984, alle quali si applica, eventualmente, un coefficiente. Per i produttori che non avevano dodici mesi di attività al 1° aprile 1984, gli Stati membri fissano un quantitativo annuo di vendita in base alle loro vendite effettive ed assegnano loro un quantitativo di riferimento calcolato su detta base. È sufficiente che il produttore interessato abbia effettuato vendite di latte durante almeno un mese prima del 1° aprile 1984.

La Commissione precisa che questa disposizione è destinata in particolare a tener conto del fatto che la ripresa della produzione lattiera, soprattutto per le piccole aziende, non può operarsi immediatamente, ma richiede un certo periodo. Di conseguenza, il termine di transizione concesso dalla normativa può giungere a quattordici mesi (scadenza del periodo di non commercializzazione nel gennaio 1983; ripresa della produzione lattiera nel marzo 1984).

Per contro, l'assegnazione di un quantitativo di riferimento in virtù dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1546/88 ai produttori il cui periodo di non commercializzazione era

scaduto solo dopo il 31 dicembre 1983 o il 30 settembre 1983 non era possibile o lo era solo per un periodo molto breve. Così, ai soli produttori il cui periodo di non commercializzazione era terminato nel gennaio o febbraio 1984 e che erano in grado di riprendere la loro produzione lattiera nel marzo 1984 spettava un quantitativo di riferimento in forza dell'art. 9, n. 2. Per tutti gli altri produttori, invece, il cui periodo di non commercializzazione è terminato solo nel marzo 1984 o successivamente, o che hanno potuto riprendere la produzione lattiera solo dopo il 1° aprile 1984, fino all'adozione del regolamento n. 764/89, faceva difetto una disposizione comunitaria che consentisse di assegnare loro un quantitativo di riferimento specifico.

Secondo la Commissione, emerge dunque dal contesto globale che la situazione e gli interessi dei produttori il cui periodo di non commercializzazione era scaduto prima del 31 dicembre 1983 o prima del 30 settembre 1983 erano già stati presi in considerazione a sufficienza dal regolamento n. 1546/88, sicché non era necessario includerli nel regolamento n. 764/89.

In conclusione, la Commissione propone di risolvere come segue la prima questione pregiudiziale:

« L'esame del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, nella versione del regolamento (CEE) del Consiglio 20 marzo 1989, n. 764, non ha messo in luce alcun elemento idoneo ad inficiarne la validità, in relazione al fatto che i produttori, il cui periodo di non commercializzazione connesso con l'impegno da essi assunto nell'ambito del regolamento (CEE) n. 1078/77 scadeva prima del 31 dicembre 1983 o prima del 30 settembre 1983 e che non avevano ancora prodotto latte durante il periodo di riferimento determinante, non fruiscono dell'assegnazione di un quantitativo di riferimento specifico nell'ambito del regime delle quote lattiere, conformemente all'art. 3 bis, n. 1, primo trattino ».

Sulla seconda questione

a) Il *Consiglio* sostiene che la limitazione del quantitativo di riferimento al 60% della produzione di riferimento degli interessati è compatibile con il principio del legittimo affidamento, con il diritto di proprietà e con il principio della parità di trattamento.

Infatti il principio del legittimo affidamento osta, secondo la sentenza 28 aprile 1988, Mulder, già ricordata, solo all'esclusione totale e permanente dei produttori interessati dall'assegnazione di un quantitativo di riferimento. Inoltre, l'art. 3 bis del regolamento n. 857/84 non esclude di per sé l'applicazione delle altre disposizioni dello stesso regolamento che consentono di modificare i quantitativi di riferimento dei produttori che versano in difficile situazione. È quindi sempre possibile che un produttore al quale è stato assegnato un quantitativo di riferimento limitato al 60% della sua produzione di riferimento in base all'art. 3 bis possa ad esempio fruire del trasferimento di quantitativi di riferimento non utilizzati in base all'art. 4 bis. Analogamente, i produttori che hanno fruito dell'assegnazione di un quantitativo di riferimento specifico o supplementare, in base agli artt. 3 e 4 del regolamento n. 857/84, che è superiore al 60% della loro produzione di riferimento, conservano detto quantitativo superiore.

Il diritto di proprietà viene rispettato, dato che la limitazione imposta non costituisce una lesione di detto diritto che ne alteri la sostanza.

Infine il Consiglio ritiene che la limitazione contestata non sia discriminatoria: da un lato, i produttori interessati si trovano obiettivamente in una situazione diversa, per quel che riguarda il loro riferimento di produzione, da quella dei produttori che hanno fornito latte durante l'anno di riferimento (1981-1983); dall'altro, la limitazione imposta è indispensabile, dato il fragile equilibrio del mercato lattiero-caseario. I produttori interessati sono quindi in una posizione intermedia tra i produttori che hanno fornito latte durante l'anno di riferimento e quelli che possono fruire, eventualmente, dell'applicazione delle disposizoni facoltative degli artt. 3 e 4 del regolamento n. 587/84.

b) Lo *Spagl*, il *governo irlandese* e la *Commissione* non si sono pronunciati sulla seconda questione.

III — Risposte ai quesiti della Corte

1. Rispondendo ad un quesito della Corte, il *Consiglio* ha dichiarato di essersi basato, per la fissazione dei quantitativi specifici di riferimento di cui all'art. 3 bis del regolamento n. 857/84, sulle seguenti considerazioni:

— nelle sentenze 28 aprile 1988, Mulder (causa 120/86, Racc. pag. 2321), e von Deetzen (causa 170/86, Racc. pag. 2355), la Corte ha riconosciuto ai produttori interessati il diritto all'assegnazione di un quantitativo di riferimento esente dal prelievo supplementare;

— i produttori interessati non si trovano in una situazione paragonabile a quella dei produttori che hanno fornito latte durante il periodo di riferimento (1981-1983), poiché non hanno potuto fornire latte durante questo periodo a causa dell'impegno di non commercializzazione assunto in virtù del regolamento n. 1078/77 e per questo motivo non hanno contribuito alla costituzione dei quantitativi globali garantiti dai singoli Stati membri.

Le conseguenze pratiche di dette differenze obiettive tra le situazioni delle varie categorie di produttori sono le seguenti:

— necessità di ricorrere, per la produzione di riferimento dei produttori interessati, alla produzione presa in considerazione nell'ambito del regolamento n. 1078/77 (produzione degli anni 1976 e successivi a seconda dei casi) e non già quella (inesistente) del 1983;

— impossibilità, per i produttori interessati, di ottenere eventualmente un aumento delle loro quote di produzione rispetto a detta produzione di riferimento in ragione d'un aumento di produzione che avrebbero potuto realizzare, se non si fossero impegnati a non commercializzare, tra il termine a quo di detto impegno e l'anno di riferimento (normalmente il 1983).

Così stando le cose, il legislatore comunitario era tenuto, da un lato, a conferire ai produttori interessati il diritto di ottenere un determinato quantitativo di riferimento, ma dall'altro, non era obbligato a trattare detti produttori, sotto ogni aspetto, in modo identico ai produttori che avevano fornito latte durante il periodo di riferimento. Nello stesso senso, il legislatore comunitario ha ritenuto necessario limitare il quantitativo specifico da assegnare in forza del regolamento n. 764/89 al 60% della produzione presa in considerazione nell'ambito del regolamento n. 1078/77.

Tenuto conto della fragilità del mercato lattiero-caseario, non era possibile fissare le quote di produzione da assegnare ai produttori interessati al 100% del livello della loro produzione presa in considerazione nell'ambito del regolamento n. 1078/77. Infatti, i servizi della Commissione hanno valutato ad 1 milione di tonnellate di latte la quantità di latte probabilmente necessaria per poter appagare al 100% i produttori che — prevedibilmente — dopo le sentenze della Corte, avrebbero sollecitato l'assegnazione di un quantitativo di riferimento. Il legislatore comunitario ha giudicato eccessiva tale quantità, poiché rischiava di compromettere oltre modo il fragile equilibrio raggiunto sul mercato lattiero-caseario. Così stando le cose, si è deciso di limitare la quantità da attribuire a 600 000 tonnellate e di limitare corrispondentemente i quantitativi individuali che i produttori interessati potevano esigere al 60% della loro produzione di riferimento. Il Consiglio ha dunque operato entro i limiti del vasto potere discrezionale che la Corte gli riconosce in questo settore.

2. Su richiesta della Corte, la *Commissione* ha fornito dati statistici relativi all'andamento del volume della produzione e delle forniture di latte nella Comunità azienda per azienda. D'altro canto, ha dichiarato, rispondendo ad un quesito della Corte, che nella maggior parte degli Stati membri esisteva più di un'aliquota per i vari gruppi di prodotti la cui produzione era « normale ». Su questo punto essa ha del pari fornito dati numerici particolareggiati.

M. Zuleeg
giudice relatore