

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ANTONIO LA PERGOLA

presentate il 26 novembre 1998 ³

1. Con ordinanza del 17 luglio 1997, la Pretura circondariale di Bassano del Grappa ha posto alla Corte due questioni pregiudiziali sull'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari ¹ (nel prosieguo: il «regolamento n. 3950/92»). Il primo quesito verte sulla nozione di «acquirente» ai sensi degli artt. 2 e 9 del regolamento; il secondo è volto ad appurare se la trattativa dell'importo dovuto a titolo di prelievo supplementare, prevista dall'art. 2, n. 2, costituisca per l'acquirente un obbligo, ovvero una mera facoltà.

Il quadro normativo

2. Per ridurre lo squilibrio tra offerta e domanda di latte e di prodotti lattiero-caseari, 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 ², ha introdotto il c. d. regime del «prelievo supplementare». In base a questo sistema, viene assegnato ai produttori un «quantitativo di riferimento» calcolato con riguardo alla pro-

duzione di un periodo determinato; il latte prodotto in eccedenza rispetto a tale quantitativo viene, quindi, assoggettato al pagamento di una somma di denaro, detta appunto «prelievo supplementare».

Era inizialmente previsto che il sistema avesse una durata novennale, poi prorogata per altri sette anni con il regolamento n. 3950/92. Anche qui, la tecnica utilizzata dal legislatore per rimediare al problema della sovrapproduzione lattiera è quella già utilizzata con il regolamento n. 856/84, «consistente nell'imposizione di un prelievo sui quantitativi di latte raccolto o venduto direttamente eccedenti un limite di garanzia» ³.

3. L'art. 1 del regolamento n. 3950/92 dispone che:

«A decorrere dal 1° aprile 1993 è istituito, per altri sette periodi consecutivi di dodici mesi, un prelievo supplementare a carico dei produttori di latte vaccino; tale prelievo si applica ai quantitativi di latte o di equivalente latte, consegnati ad un acquirente o venduti-

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 405, pag. 1.

2 — GU L 90, pag. 10.

3 — V. terzo 'considerando' del regolamento n. 3950/92.

direttamente per il consumo nel corso del periodo di dodici mesi di cui trattasi, che superano un quantitativo da determinare.

che trattiene sul prezzo del latte pagato ai produttori debitori del prelievo e che, in mancanza, riscuote con ogni mezzo appropriato.

Il prelievo è fissato al 115% del prezzo indicativo del latte».

(...)

Ai sensi dell'art. 2:

Qualora i quantitativi consegnati da un produttore superino il quantitativo di riferimento a sua disposizione, l'acquirente è autorizzato a trattenere a titolo di anticipo sul prelievo dovuto, secondo modalità determinate dallo Stato membro, un importo del prezzo del latte su ogni consegna di tale produttore che supera il quantitativo di riferimento a sua disposizione.

« 1. Il prelievo si applica a tutti i quantitativi di latte o di equivalente latte, commercializzati nel periodo di dodici mesi in questione, che superano l'uno o l'altro dei quantitativi di cui all'articolo 3. Esso è ripartito tra i produttori che hanno contribuito al superamento.

3. Per quanto riguarda le vendite dirette, il produttore paga il prelievo dovuto al competente organismo dello Stato membro entro una data stabilita e secondo modalità da determinare».

(...)

4. Ai fini dell'applicazione del regolamento, l'art. 9 detta le seguenti definizioni:

2. Per quanto riguarda le consegne, l'acquirente tenuto al pagamento del prelievo versa all'organismo competente dello Stato membro, prima di una data stabilita e secondo modalità da determinare, l'importo dovuto

...

«Ai sensi del presente regolamento di intende per:

- e) acquirente, un'impresa o un'associazione che acquista latte o altri prodotti lattiero-caseari presso il produttore;
- (... — per procedere al loro trattamento o alla loro trasformazione,
- per cederli a una o più imprese dedite al trattamento o alla trasformazione del latte o di altri prodotti lattiero-caseari.
- c) produttore, l'imprenditore agricolo, persona fisica o giuridica o associazione di persone fisiche o giuridiche, la cui azienda è situata sul territorio geografico della Comunità,

Tuttavia, si considera come acquirente un'associazione di acquirenti operanti in una stessa zona geografica, la quale effettui per conto dei propri aderenti le operazioni di gestione amministrativa e contabile necessarie al pagamento del prelievo. (...);

— che vende latte o altri prodotti lattiero-caseari direttamente al consumatore;

— e/o che effettua consegne all'acquirente;

f) impresa dedicata al trattamento o alla trasformazione del latte o di altri prodotti lattiero-caseari, un'impresa o un'associazione che procede ad operazioni di raccolta, di imballaggio, di magazzinaggio, di refrigerazione e di trasformazione del latte o che limita la sua attività lattiera a una di tali operazioni;

d) azienda, il complesso delle unità di produzione gestite dal produttore e situate sul territorio geografico della Comunità;

g) consegna, qualsiasi consegna di latte o di altri prodotti lattiero-caseari, indipendentemente dal fatto che al trasporto prov-

veda il produttore, l'acquirente, l'impresa dedita al trattamento o alla trasformazione di tali prodotti, o un terzo;

azienda situata nel territorio di tale Stato membro. I quantitativi forniti da un produttore per essere trattati o trasformati in base a un contratto di lavorazione sono da considerarsi come consegne (...).

h) latte o equivalente latte venduto direttamente al consumo, il latte o i prodotti lattiero-caseari convertiti in equivalente latte, venduti o ceduti gratuitamente senza passare attraverso un'impresa dedita al trattamento o alla trasformazione del latte o di altri prodotti lattiero-caseari».

Ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 536/93:

5. Ai fini del presente giudizio, viene anche in rilievo il regolamento (CEE) della Commissione 9 marzo 1993, n. 536, che stabilisce le modalità di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari⁴. L'art. 1 di tale regolamento prevede che:

«1. Gli Stati membri adottano le necessarie misure di controllo per garantire la riscossione del prelievo sui quantitativi di latte o di equivalente latte commercializzati in eccesso rispetto ai quantitativi di cui all'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 3950/92. A tal fine:

«Ai fini del calcolo del prelievo supplementare istituito dal regolamento (CEE) n. 3950/92:

a) ogni acquirente che operi nel territorio di un dato Stato membro dev'essere riconosciuto da tale Stato membro.

(...).

1) "per quantitativi di latte o di equivalente latte commercializzati in un dato Stato membro" — ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1 di detto regolamento —, si intende qualunque quantitativo di latte o di equivalente latte che esca da una qualsiasi

6. Sulla base della disposizione appena citata, l'art. 1, terzo comma, del decreto del presidente della Repubblica n. 569/1993 (in prosieguo: il «DPR 569/93»), precisa che: «(...) ogni riferimento agli acquirenti di latte e prodotti lattieri si intende esteso alle cooperative

4 — GU L 57, pag. 12.

che utilizzano o trasformano latte bovino, a prescindere dalla natura giuridica del rapporto in base al quale i produttori consegnano il latte ed i prodotti alla cooperativa medesima».

I fatti e i quesiti pregiudiziali

7. La controversia pendente davanti al giudice nazionale si svolge nell'ambito del quadro normativo appena descritto.

Il Consorzio Caseifici Altopiano di Asiago (nel prosieguo: il «Consorzio») è un organismo al quale aderiscono diverse società cooperative produttrici di latte. Risulta dall'ordinanza di rinvio che lo stesso Consorzio aveva chiesto ed ottenuto il riconoscimento della qualifica di «acquirente», ai sensi dell'art. 1, terzo comma, del DPR 569/93.

Con ordinanza del 29 maggio 1996, la Regione Veneto ingiungeva al Consorzio il pagamento della somma di 45 000 000 Lit, a titolo di sanzione amministrativa, per irregolarità nella tenuta del registro vidimato dei fornitori e per non aver accantonato il prelievo supplementare relativamente ai soci che avevano superato la quota latte disponibile.

Avverso tale ingiunzione, il Consorzio proponeva opposizione davanti alla Pretura circondariale di Bassano del Grappa, chiedendo a tale organo giudicante di non applicare nei suoi confronti il DPR 569/93, dal momento che il Consorzio stesso non poteva essere considerato come «acquirente» ai sensi del regolamento n. 3950/92. In ogni caso, la normativa comunitaria prevederebbe per l'acquirente non l'obbligo, ma la mera facoltà, di accantonare il prelievo supplementare.

8. Il giudice remittente sospendeva, quindi, il giudizio e sottoponeva alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) gli artt. 9 e 2 del regolamento CEE n. 3950/92 del 28 dicembre 1992 devono essere interpretati nel senso che possa qualificarsi come «acqui rente», tenuto al versamento del prelievo supplementare, qualsiasi consegnatario di latte, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto che ha dato luogo alla consegna, e, in particolare, nel senso che tale possa considerarsi il consorzio di società cooperative in relazione al latte ad esso conferito, e non venduto, dai soci della cooperativa medesima?

2) l'art. 2, paragrafo 2, del Regolamento CEE n. 3950/92 del 28 dicembre 1992 va interpretato nel senso che la trattenuta dell'importo dovuto a titolo di prelievo supplementare su quanto versato ai pro-

duttori costituisca per l'acquirente un vero e proprio obbligo, oppure in quello che si tratta di una mera facoltà posta nell'interesse dello stesso acquirente ed il cui mancato esercizio non può essere sanzionato?».

Sulla prima questione pregiudiziale

9. In via preliminare, osservo che la prospettazione del quadro fattuale esposta dal giudice remittente, ai fini della soluzione del primo quesito, non è delle più chiare. In particolare, nulla è detto circa la natura del vincolo che lega il Consorzio ai propri associati, né sul ruolo che esso è chiamato a svolgere in sede di commercializzazione del prodotto. Mi sembra, tuttavia, che le pur scarse indicazioni risultanti dall'ordinanza di rinvio ci offrano comunque gli elementi per precisare la portata del quesito e fornire un'utile risposta al giudice *a quo*.

A mio avviso, infatti, occorre muovere dalla constatazione che il Consorzio, secondo quanto risulta dal fascicolo di causa, ha ottenuto il riconoscimento della qualità di acquirente; riconoscimento al quale debbono appunto procedere le autorità degli Stati membri in base al disposto del richiamato art. 7 del regolamento n. 536/93. Senonché, è lo stesso Consorzio, nell'ambito del giudizio principale, a contestare la legittimità di tale riconoscimento. E la contestazione verte pro-

-prio sul fatto che, secondo il regolamento n. 3950/92, un requisito essenziale per essere considerato come acquirente di latte o prodotti lattiero-caseari sarebbe l'esistenza di un contratto di vendita. Pertanto, nell'ambito del giudizio principale, il Consorzio deduce che il DPR 569/93, nella parte in cui dispone che siano considerati come acquirenti anche le società cooperative — o i consorzi tra cooperative — *a prescindere dalla natura del rapporto che ha dato luogo alla consegna*, sarebbe contrario alle previsioni del richiamato regolamento n. 3950/92. Da qui la necessità, per la giurisdizione remittente, di rivolgere alla Corte la questione pregiudiziale in esame, volta, in sostanza, ad appurare se un soggetto giuridico come il Consorzio possa essere considerato come «acquirente», ai sensi del regolamento n. 3950/92, nonostante esso riceva il latte dai propri associati in base a rapporti giuridici diversi da un contratto qualificabile come compravendita secondo il diritto nazionale.

10. Il Consorzio propone nelle proprie osservazioni scritte, una risposta negativa, argomentata essenzialmente in base a rilievi di carattere testuale. Secondo questa tesi, sarebbe lo stesso regolamento in esame ad utilizzare espressioni semantiche che implicano necessariamente l'esistenza di un contratto di compravendita: l'«acquirente», infatti, è una delle due parti di tale schema negoziale. Inoltre, all'art. 2, n. 2, viene fatto riferimento al «prezzo» del prodotto; ed il prezzo sarebbe anch'esso elemento essenziale della compravendita. La conseguenza sarebbe che un soggetto potrebbe essere qualificato come «acquirente», ai sensi del regolamento, solo se esso riceve il latte in base ad un rapporto nego-

ziale che rientra negli schemi della compravendita secondo il diritto nazionale in questione.

giungere direttamente al consumo, passa attraverso un intermediario. Pertanto, escluso che ricorra la prima ipotesi, non resta che collocare il caso in esame nell'ambito della seconda.

La Regione Veneto ed il governo italiano sono di contrario avviso. Essi fanno valere che il riferimento all'acquirente, che figura nel regolamento, non va inteso nella sua accezione civilistica: vale a dire, come parte di un contratto di compravendita, ai sensi del codice civile italiano. Nel caso che qui interessa, il sistema istituito dal regolamento sarebbe, piuttosto, incentrato sul momento della consegna del prodotto: sarebbe, quindi, «acquirente» colui che riceve in consegna il latte dal produttore, a prescindere dal titolo giuridico in base al quale si verifica tale passaggio.

Ciò detto, resta da vedere se la figura dell'acquirente sia vista nel regolamento come la controparte di un contratto di compravendita, secondo il diritto nazionale, o piuttosto, in senso più generale, come un intermediario che si frappone, nel circuito commerciale, fra il produttore ed i consumatori. A mio avviso, è corretta la seconda soluzione. La tesi contraria, sostenuta dal Consorzio, si fonda esclusivamente sull'argomento testuale secondo cui il termine «acquirente» sarebbe necessariamente legato al contratto di vendita. Il che può anche essere esatto in termini astratti, ma non trova decisive conferme nel sistema del regolamento. Quest'ultimo, anzi, sembra prescindere, nel caso che qui rileva, dall'esistenza di un contratto di vendita. Ed infatti, l'art. 9, lett. c), definisce il produttore come quel soggetto «che vende latte o altri prodotti lattiero-caseari direttamente al consumatore e/o effettua *consegne* all'acquirente»⁵. Ora, qui vi è un richiamo diretto all'istituto della vendita solo con riguardo alle c. d. «vendite dirette», mentre, con riferimento all'ipotesi in cui interviene un «acquirente», la disposizione precisa solo che quest'ultimo riceve «consegne», senza ulteriori specificazioni in ordine al titolo giuridico in base al quale la consegna viene operata.

11. Condivido, per parte mia, la tesi da ultimo esposta. Anzitutto, sul piano sistematico, è opportuno precisare che il regolamento in esame prevede due possibili forme di commercializzazione: la prima — che non rileva nel nostro caso — è quella delle c. d. «vendite dirette», vale a dire quelle ipotesi nelle quali il prodotto è venduto direttamente dal produttore al consumatore. La seconda — ed è questa che interessa il presente giudizio — è quella in cui interviene la figura dell'acquirente: si tratta qui di una forma di commercializzazione nella quale il prodotto, anziché

5 — Il corsivo è mio. Sulla nozione di «produttore», v. sentenze 15 gennaio 1991, causa C-341/89, Ballmann (Racc. pag. I-25), e 9 ottobre 1997, causa C-152/95 Macon e a. (Racc. pag. I-5429).

L'irrelevanza della qualificazione giuridica dei rapporti negoziali che intercorrono tra produttore ed acquirente è, poi, confermata dal regolamento n. 536/93. L'art. 1 di tale atto normativo, infatti, precisa che "per quantitativi di latte o di equivalente latte *commercializzati* in un dato Stato membro" — ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1 [del regolamento n. 3950/92] —, si intende qualunque quantitativo di latte o di equivalente *che esca da una qualsiasi azienda* situata nel territorio di tale Stato membro»⁶. Anche qui, dunque, il legislatore comunitario sembra disinteressarsi del tutto della definizione riservata, nel diritto nazionale, al rapporto tra «produttore» ed «acquirente». La regolamentazione comunitaria si ispira, anzi, ad un criterio assai ampio di commercializzazione, che ha riguardo al momento della consegna da parte del produttore, a prescindere dal titolo giuridico in base al quale il prodotto, una volta uscito dalla disponibilità del produttore, viene poi rimesso all'acquirente.

Ritengo, quindi, che, ai fini dell'individuazione dell'«acquirente», sia necessario e sufficiente che il soggetto in questione riceva in consegna dal produttore latte o altri prodotti lattiero-caseari. Certo, la semplice consegna non basta, di per sé, a qualificare il consegnatario come «acquirente» ai sensi del regolamento n. 3950/92. Occorre altresì che egli riceva i prodotti «per procedere» — come dispone appunto l'art. 9, lett. e), — «al loro trattamento o alla loro trasformazione», ovvero «per cederli a una o più imprese dedite al trattamento o alla trasformazione del latte

o di altri prodotti lattiero-caseari». Se sono soddisfatti questi requisiti, è tuttavia irrilevante il titolo giuridico in base al quale avviene la consegna.

12. Con specifico riferimento al quesito se possa essere considerato come acquirente anche un consorzio di società cooperative, osservo che tale qualificazione, in concreto, spetta al giudice nazionale, che dovrà compierla alla luce degli elementi di fatto e di diritto che caratterizzano la specie. La Corte non può qui che limitarsi a fornire una chiave interpretativa generale, escludendo che sia necessario, per la configurabilità dell'«acquirente» ai sensi del regolamento n. 3950/92, un contratto di compravendita in base al quale il produttore consegni il prodotto all'acquirente ricevendone un prezzo. Nel sistema del regolamento, quindi, nulla esclude, in linea teorica, che sia considerato come acquirente anche un organismo associativo il quale riceve il prodotto, a titolo di conferimento, da parte di un produttore associato, il quale, a sua volta, ne riceverà un corrispettivo differito e secondo le modalità stabilite nel vincolo associativo. E ciò anche se tale conferimento non viene qualificato, nel diritto nazionale, come contratto di compravendita.

Sulla seconda questione pregiudiziale

13. La seconda questione pregiudiziale verte sull'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3950/92, e precisamente sull'obbligo di pagamento del prelievo supplementare. Tale obbligo, ai sensi

⁶ — Il corsivo è mio.

del regolamento in esame, incombe all'acquirente. Le ragioni di questa scelta del legislatore sono esposte nell'ottavo 'considerando' del regolamento stesso: «per evitare, come avvenuto in passato, lunghi ritardi nella riscossione e nel pagamento del prelievo, incompatibili con l'obiettivo del regime, occorre stabilire che l'acquirente, che risulta il più idoneo ad effettuare le operazioni necessarie, è assoggettato al prelievo e dargli i mezzi per assicurarne la riscossione presso i produttori che ne sono debitori». L'art. 2 del regolamento ha, quindi, previsto che sia l'acquirente a dover pagare il prelievo, stabilendo, a tal fine, che egli trattiene l'importo da pagare sul prezzo del latte pagato ai produttori debitori del prelievo. Senonché — ed è questo l'oggetto della questione pregiudiziale in esame — il giudice remittente nutre dubbi sul quesito se l'acquirente sia *obbligato* ad operare tale trattenuta, ovvero se il regolamento gli attribuisca una mera *facoltà* in tal senso.

n. 2, terzo comma, dispone che: «qualora i quantitativi consegnati da un produttore superino il quantitativo di riferimento a sua disposizione, l'acquirente è *autorizzato*⁷ a trattenere a titolo di anticipo sul prelievo dovuto, secondo modalità determinate dallo Stato membro, un importo del prezzo del latte su ogni consegna di tale produttore che supera il quantitativo di riferimento a sua disposizione». La norma in esame, quindi, non istituisce alcun obbligo in capo all'acquirente, ma si limita a prevedere che egli «è *autorizzato*» ad operare la trattenuta sul prezzo dovuto al produttore. Si tratta, cioè, di una mera facoltà, il cui mancato esercizio non può essere sanzionato; fermo restando, tuttavia che l'acquirente è responsabile del pagamento del prelievo supplementare e che, ove ritenga di non avvalersi della facoltà di operare la trattenuta in discorso, egli deve comunque riscuotere dai produttori, con ogni mezzo appropriato, il prelievo di cui essi sono debitori.

Le parti che hanno presentato osservazioni concordano nel ritenere che la trattenuta dell'importo del prelievo, da parte dell'acquirente, non costituisca un obbligo, ma una semplice facoltà. È una tesi che condivido. Lo stesso art. 2, n. 2, infatti, mentre prevede la possibilità, per l'acquirente, di trattenere l'importo del prelievo sul prezzo da pagare al produttore, aggiunge che, «*in mancanza*», tale importo può essere riscosso «*con ogni mezzo appropriato*». È, quindi, il testuale disposto della norma in esame a prevedere l'eventualità che non venga operata alcuna trattenuta, e che l'importo del prelievo venga recuperato dall'acquirente in altre forme. Inoltre, l'art. 2,

Ritengo, in conclusione, che la seconda questione pregiudiziale vada risolta nel senso che l'acquirente è responsabile del pagamento del prelievo supplementare, ma non deve necessariamente assicurarsi il recupero di tale somma, nei confronti del produttore, attraverso una trattenuta operata, per un importo corrispondente, sul prezzo dovuto al produttore stesso.

7 — Il corsivo è mio.

Conclusioni

14. Alla luce delle osservazioni sin qui svolte, propongo di rispondere al giudice nazionale nei termini seguenti:

- «1) Gli artt. 2 e 9 del regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, devono essere interpretati nel senso che va considerato come acquirente, e quindi tenuto al pagamento del prelievo supplementare, un soggetto giuridico che esercita le attività elencate nel primo e secondo trattino dell'art. 9, lett. e), e che ha ricevuto in consegna da un produttore latte o prodotti lattiero-caseari, a prescindere dalla qualificazione giuridica del rapporto che ha dato luogo alla consegna. Non occorre, dunque, che la consegna avvenga necessariamente in base ad un contratto qualificato come compravendita secondo il diritto nazionale.
- 2) L'art. 2, n. 2, del regolamento n. 3950/92 va interpretato nel senso che l'acquirente è obbligato a recuperare, nei confronti del produttore, l'importo del prelievo di cui quest'ultimo è debitore ma che l'acquirente stesso è tenuto a versare. Il recupero, tuttavia, non deve necessariamente avvenire attraverso una trattativa, da parte dell'acquirente, sul prezzo da corrispondere al produttore, ma può invece aver luogo con "ogni mezzo appropriato".