

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

ANTONIO TIZZANO

presentate il 3 luglio 2003¹

1. Con ordinanza del 19 dicembre 2001 il Finanzgericht Düsseldorf ha sottoposto alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale relativa alla validità dell'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 536/93² (in prosieguo: il «regolamento n. 536/93»), come modificato dal regolamento (CE) n. 1001/98³ (in prosieguo: il «regolamento n. 1001/98»). In particolare, la giurisdizione di rinvio chiede alla Corte se la sanzione comminata da tale norma in caso di comunicazione tardiva da parte degli acquirenti dei dati concernenti i quantitativi di latte ad essi consegnati dai produttori sia in contrasto con il principio di proporzionalità.

I — Quadro giuridico

2. Com'è noto, di fronte alla crescente sovrapproduzione del settore lattiero nel 1984 la Comunità europea introduceva nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati del latte e dei prodotti lattiero-

caseari il meccanismo del prelievo supplementare⁴. Tale meccanismo prevede l'assegnazione annuale ad ogni Stato membro di una quota complessiva garantita di latte, che viene ripartita dallo Stato stesso in quote individuali per ciascun produttore. Ogniquale volta un produttore commercializza un quantitativo di latte superiore alla quota assegnatagli, egli deve pagare sull'eccedenza il cosiddetto prelievo supplementare.

3. Le regole applicabili a tale prelievo a partire dal 1° aprile 1993 sono dettate dal regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio⁵ (in prosieguo: il «regolamento n. 3950/92»). Tale regolamento, allo scopo di evitare ritardi nel pagamento del prelievo, ha imposto agli acquirenti di latte l'onere di pagarlo.

4. L'art. 2, n. 2, primo comma, del regolamento n. 3950/92 prevede infatti che:

«Per quanto riguarda le consegne, l'acquirente tenuto al pagamento del prelievo

1 — Lingua originale: l'italiano.

2 — Regolamento (CEE) n. 536/93 della Commissione, del 9 marzo 1993, che stabilisce le modalità di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 57, pag. 12).

3 — Regolamento (CE) n. 1001/98 della Commissione, del 13 maggio 1998, che modifica il regolamento (CEE) n. 536/93 che stabilisce le modalità di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 142, pag. 22).

4 — Regolamento (CEE) n. 856/84 del Consiglio, del 31 marzo 1984, 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).

5 — Regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio, del 28 dicembre 1992, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 405, pag. 1).

versa all'organismo competente dello Stato membro, prima di una data stabilita e secondo modalità da determinare, l'importo dovuto, che trattiene sul prezzo del latte pagato ai produttori debitori del prelievo e che, in mancanza, riscuote con ogni mezzo appropriato».

5. L'art. 10 del medesimo regolamento dispone che:

«Il prelievo è considerato parte degli interventi intesi a regolarizzare i mercati agricoli ed è destinato al finanziamento delle spese del settore lattiero-caseario».

6. Ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 3950/92, spettava alla Commissione stabilire le modalità di applicazione di tale regolamento. A tal fine, essa ha adottato il regolamento n. 536/93.

7. Ai sensi dell'art. 3, n. 4, del regolamento n. 536/93:

«[o]gni anno, anteriormente al 1° settembre, l'acquirente versa all'organismo competente l'importo del prelievo da lui dovuto, secondo le modalità all'uopo stabilite dallo Stato membro».

8. Allo scopo di consentire il calcolo di tale importo, la versione originaria dell'art. 3, n. 2, del medesimo regolamento stabiliva che:

«Ogni anno, anteriormente al⁶ 15 maggio, l'acquirente trasmette all'autorità competente dello Stato membro interessato una distinta dei conteggi effettuati per ogni produttore, o se del caso — a seconda di quanto deciso dallo Stato membro — comunica a detta autorità competente il volume totale, il volume rettificato a norma dell'articolo 2, paragrafo 2, e il tenore medio di materia grassa del latte e/o dell'equivalente latte che gli è stato consegnato da produttori, nonché la somma dei quantitativi di riferimento individuali di cui i produttori stessi dispongono e il relativo tenore rappresentativo medio di materia grassa.

Ove non rispetti la suddetta scadenza, l'acquirente deve pagare una penalità pari all'importo del prelievo che verrebbe riscosso se i quantitativi di latte e di equivalente latte consegnatigli da produttori lattieri venissero superati dello 0,1%. Detta penalità non può superare i 20 000 ECU».

9. Il secondo comma di tale articolo è stato tuttavia sostituito dall'art. 1 del regolamento n. 1001/98, che dispone:

6 — V. regolamento (CE) n. 1255/98 della Commissione del 17 giugno 1998 (GU L 173, pag. 14), che rettifica la precedente versione italiana del regolamento n. 536/93 che recitava erroneamente: «entro il».

«Qualora non rispetti il termine, l'acquirente è tenuto al pagamento di una penale calcolata come segue:

— se la comunicazione di cui al primo comma è effettuata anteriormente al 1° giugno, la penale è pari all'importo del prelievo dovuto per un superamento corrispondente allo 0,1% dei quantitativi di latte ed equivalente latte che gli sono stati consegnati dai produttori. Tale importo non può essere inferiore a 500 ECU, né superiore a 20 000 ECU;

— se la comunicazione di cui al primo comma è effettuata posteriormente al 31 maggio, ma anteriormente al 16 giugno, la penale è pari all'importo del prelievo dovuto per un superamento corrispondente allo 0,2% dei quantitativi di latte ed equivalente latte che gli sono stati consegnati dai produttori. Tale importo non può essere inferiore a 1 000 ECU, né superiore a 40 000 ECU;

— se la comunicazione di cui al primo comma è effettuata posteriormente al 15 giugno, ma anteriormente al 1° luglio, la penale è pari all'importo del prelievo dovuto per un superamento corrispondente allo 0,3% dei quantitativi di latte ed equivalente latte che gli sono stati consegnati dai produttori. Tale importo non può essere inferiore a 1 500 ECU, né superiore a 60 000 ECU;

— se la comunicazione di cui al primo comma non viene effettuata entro il 30 giugno, la penale è pari a quella di cui al terzo trattino, maggiorata di un importo pari al 3% della stessa per ciascun giorno civile di ritardo a partire dal 1° luglio. L'importo della penale non può superare 100 000 ECU.

Tuttavia, qualora le quantità di latte o equivalente latte consegnate all'acquirente per periodo di 12 mesi siano inferiori a 100 000 kg, le penali minime di cui ai primi tre trattini sono ridotte a rispettivamente a 100, 200 e 300 ECU».

10. Il regolamento n. 536/93 è stato abrogato, a far data dal 31 marzo 2002, dal regolamento (CE) n. 1392/2001⁷ (in prosieguo: il «regolamento n. 1392/01»).

11. L'art. 5 di quest'ultimo regolamento dispone che:

«(...)

7 — Regolamento (CE) n. 1392/2001 della Commissione, del 9 luglio 2001, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti latticero-casarei (GU L 187, pag. 19).

2. Ogni anno, anteriormente al⁸ 15 maggio, l'acquirente trasmette all'autorità competente dello Stato membro interessato una distinta dei conteggi effettuati per ogni produttore, che include almeno il quantitativo totale e il tenore medio di materia grassa del latte e/o dell'equivalente latte che gli è stato consegnato nonché, se del caso, secondo quanto deciso dallo Stato membro e per ogni produttore, il quantitativo di riferimento e il tenore rappresentativo di materia grassa per produttore, il quantitativo rettificato conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, la somma dei quantitativi di riferimento individuali e dei quantitativi corretti nonché il tenore rappresentativo medio di materia grassa di cui dispongono tali produttori.

Se del caso, l'acquirente dichiara di non aver ricevuto consegne durante il periodo in questione.

3. Salvo caso di forza maggiore debitamente accertato dall'autorità competente, se l'acquirente non rispetta il termine di cui al paragrafo 2, è tenuto a pagare un importo pari al prelievo dovuto per un superamento pari allo 0,01% per giorno civile di ritardo, dei quantitativi di latte e di equivalente latte che gli sono stati consegnati dai produttori. Se, in mancanza di dichiarazione, tali quantitativi non sono noti, essi possono essere stimati dall'autorità competente. Tale importo non può essere inferiore a 100 EUR né superiore a 100 000 EUR.

4. Qualora la dichiarazione non venga presentata anteriormente al 1° luglio, le sanzioni contemplate all'articolo 13, paragrafo 3, si applicano allo scadere del termine di 30 giorni dalla messa in mora da parte dello Stato membro, salvo nel caso previsto al paragrafo 4, secondo comma, del medesimo articolo. Il paragrafo 3 del presente articolo resta d'applicazione durante il periodo di messa in mora».

12. L'art. 1 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95⁹ (in prosieguo: il «regolamento n. 2988/95») dispone che:

«1. Ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee è adottata una normativa generale relativa a dei controlli omogenei e a delle misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto comunitario.

2. Costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita».

8 — V. rettifica al regolamento n. 1392/2001 (GU L 133, pag. 43), il quale nella precedente versione italiana recitava erroneamente: «entro il».

9 — Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1).

13. Infine, ai sensi dell'art. 2, n. 2, di tale regolamento:

«Nessuna sanzione amministrativa può essere irrogata se non è stata prevista da un atto comunitario precedente all'irregolarità. In caso di successiva modifica delle disposizioni relative a sanzioni amministrative contenute in una normativa comunitaria si applicano retroattivamente le disposizioni meno rigorose».

II — Fatti e quesito pregiudiziale

14. Con lettera del 10 aprile 2000 lo Hauptzollamt (ufficio doganale) di Bochum (in prosieguo: lo «HZA»), cui è subentrato dal 1° gennaio 2002 lo Hauptzollamt di Dortmund, invitava la Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG (in prosieguo: la «latteria Borgmann») a presentare, entro il 14 maggio 2000, la comunicazione relativa al periodo 1999-2000 prevista dall'art. 3, n. 2, primo comma, del regolamento n. 536/93 e dall'art 11, n. 3, della Milch-Garantiemengen-Verordnung (regolamento sui quantitativi garantiti di latte), ricordando che il superamento del termine indicato avrebbe comportato l'irrogazione di una sanzione pecuniaria.

15. Tale comunicazione, inviata l'11 maggio 2000, perveniva tuttavia allo HZA soltanto il 16 maggio successivo.

16. A causa di tale ritardo lo HZA, con decisione del 29 maggio 2000, infliggeva alla latteria Borgmann, ai sensi dell'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 536/93, come modificato dal regolamento n. 1001/98, la penale di DEM 39 311,60 (20 000 ECU)¹⁰, equivalente all'importo massimo previsto da tale articolo per tale tipo di ritardo.

17. Poiché il reclamo contro tale decisione veniva respinto, il 13 luglio 2001 la latteria Borgmann ha presentato ricorso dinanzi al Finanzgericht di Düsseldorf. Questo, nutrendo dubbi sulla validità della norma citata, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte il seguente quesito pregiudiziale:

«Se la normativa sulla penale contenuta all'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento (CEE) della Commissione 9 marzo 1993, n. 536, nella versione modificata dal regolamento (CE) della Commissione 13 maggio 1998, n. 1001, sia in contrasto con il principio di proporzionalità nei casi in cui si verifichi un modesto superamento dei termini, per di più non colposo».

10 — Tasso di cambio: 1,95583.

III — Procedimento dinanzi alla Corte

18. Hanno presentato osservazioni scritte la latteria Borgmann, il governo francese e la Commissione. La ricorrente nel giudizio principale e la Commissione sono altresì intervenute nell'udienza tenutasi il 9 aprile 2000.

IV — Analisi giuridica

A — Considerazioni del giudice del rinvio

19. Il giudice del rinvio dubita che la sanzione prevista dall'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 536/93, come modificato dal regolamento n. 1001/98, sia conforme al principio di proporzionalità.

20. A tale proposito, esso ricorda anzitutto che dalla giurisprudenza della Corte, segnatamente dalla sentenza *Wiedergeltingen*¹¹, risulta che per valutare la conformità di una sanzione al principio di proporzionalità occorre esaminare se essa «non vada oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo perseguito dalla normativa violata», in particolare se essa «sia

confacente all'importanza dello scopo stesso e se gli inconvenienti causati non siano sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti»¹². Proprio per aver riscontrato l'insussistenza di tali condizioni, la citata sentenza ha dichiarato nulla la disciplina sanzionatoria contenuta nella versione originaria dell'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 536/93.

21. Nonostante la versione originaria di tale articolo sia stata poi modificata dal regolamento n. 1001/98, a parere del giudice del rinvio anche il regime sanzionatorio risultante da tale modifica sarebbe contrario al principio di proporzionalità.

22. In base ad esso, rileva tale giudice, è infatti possibile sanzionare con l'importo massimo di euro 20 000 qualsiasi ritardo — rispetto al termine del 14 maggio — compreso tra il 15 ed il 31 maggio, e quindi anche casi, come quello di specie, in cui il ritardo è minimo. Poiché, tuttavia, obiettivo della disciplina di cui all'art. 3, n. 2, del regolamento n. 536/93 è assicurare che un ritardo nella comunicazione non influisca sul procedimento amministrativo volto ad ottenere il pagamento del prelievo supplementare anteriormente al 1° settembre, la sanzione irrogabile dovrebbe essere commisurata all'entità di tale ritardo. È infatti in

11 — Sentenza 6 luglio 2000, causa C-356/97, *Molkereigenenschaft Wiedergeltingen* (Racc. pag. I-3461).

12 — Sentenza 6 luglio 2000, *Wiedergeltingen*, cit., punti 35 e 36.

tal senso che dispone ormai l'art. 5, n. 3, del regolamento n. 1392/01 che ha sostituito la disciplina sanzionatoria di cui all'art. 3, n. 2, del regolamento n. 536/93.

23. Secondo il giudice del rinvio, inoltre, la disciplina in questione sarebbe sproporzionata anche sotto altri profili. Anzitutto perché essa stabilisce l'ammontare della sanzione in funzione dei quantitativi di latte consegnati all'acquirente e non in rapporto all'ammontare del prelievo che questi sarebbe eventualmente tenuto a pagare, con la conseguenza, quindi, che essa potrebbe essere irrogata anche se l'acquirente non fosse tenuto al pagamento del prelievo supplementare.

24. In secondo luogo tale disciplina non permetterebbe di valutare se la comunicazione tardiva incida effettivamente sul procedimento amministrativo volto ad assicurare che il pagamento del prelievo supplementare avvenga anteriormente al 1° settembre di ogni anno. Nel caso di specie, ad esempio, sottolinea il giudice a quo, l'intera documentazione della ricorrente era già disponibile il 16 maggio 2000. Pertanto nessun pregiudizio sembrerebbe essere stato arrecato a detto procedimento.

25. Secondo il giudice del rinvio, infine, la disciplina controversa sarebbe contraria al principio di proporzionalità nella misura in cui la sanzione in essa comminata può essere inflitta indipendentemente dalla sussistenza di una condotta colpevole dell'acquirente ed anche in caso di forza maggiore.

26. Nel caso di specie, in effetti, il ritardo non sarebbe imputabile alla latteria Borgsmann, ma a circostanze straordinarie ed imprevedibili. Detta latteria, infatti, avrebbe inviato la comunicazione in una data sufficientemente anteriore al 15 maggio da ritenere che, in caso di normale funzionamento delle poste, essa sarebbe giunta a destinazione anteriormente a tale data.

27. Poiché tuttavia la forza maggiore è stata prevista come causa esimente solo dall'art. 5, n. 3, del regolamento n. 1392/01, che è entrato in vigore successivamente ai fatti di causa, la latteria Borgsmann non potrebbe invocare a sua discolpa, a parere del giudice del rinvio, tali circostanze.

B — Sintesi degli argomenti delle parti

28. La latteria Borgsmann condivide e fa proprie le considerazioni del Finanzgericht Düsseldorf sopra richiamate. Essa afferma, in particolare, che nel caso di specie il ritardo nel comunicare i dati richiesti dall'art. 3 del regolamento n. 536/93 non le sarebbe imputabile, poiché tale comunicazione sarebbe stata consegnata all'ufficio postale entro i termini e sarebbe normalmente dovuta arrivare a destinazione anteriormente al 15 maggio. È solo a causa di circostanze eccezionali che la comunicazione è giunta in ritardo; in ogni caso

quest'ultimo sarebbe insignificante e tale comunque da non giustificare, in assenza di colpa, una sanzione pari a quella inflittale.

29. Quanto al governo francese, esso dissenza dalla premessa da cui sembrerebbe essere partito il giudice tedesco, ossia che la latteria Borgmann non ha rispettato il termine previsto dall'art. 3, n. 2, del regolamento n. 536/93. Secondo tale governo, infatti, detto termine andrebbe inteso come termine di invio e non come termine di ricezione della comunicazione prevista dalla disposizione controversa.

30. Qualora tuttavia la Corte non accogliesse tale suggerimento, il governo francese sposa sostanzialmente le argomentazioni del giudice del rinvio per far valere che la disciplina in esame sarebbe comunque contraria al principio di proporzionalità.

31. Per parte sua, la Commissione afferma anzitutto di preferire un'interpretazione della norma controversa secondo cui la data del 15 maggio costituisce un termine di ricezione e non di invio della comunicazione ivi prevista. Essa ammette, tuttavia, che l'interpretazione suggerita dal governo francese non sarebbe incompatibile con le finalità del regolamento n. 536/93.

32. La Commissione premette altresì che, per le ragioni che esporrò in seguito più dettagliatamente, al caso di specie non è applicabile la disposizione controversa, ma l'art. 5, n. 3, del regolamento n. 1392/01, benché quest'ultimo sia entrato in vigore successivamente ai fatti di causa.

33. Ciò posto, per quanto riguarda le censure di violazione del principio di proporzionalità, la Commissione ribatte in primo luogo che adottando la disposizione controversa essa non avrebbe manifestamente oltrepassato i limiti del proprio potere discrezionale. A suo avviso, infatti, la disciplina sanzionatoria contenuta nell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 536/93, come modificato dal regolamento n. 1001/98, sarebbe necessaria per indurre gli acquirenti che non hanno rispettato il termine iniziale del 15 maggio a comunicare i propri dati prima dello scadere dei termini successivi al fine di evitare una sanzione molto più elevata.

34. La Commissione prende poi posizione quanto alla questione se, per giustificare l'irrogazione della sanzione in caso di superamento del termine, sia necessario prendere in considerazione l'incidenza che tale ritardo ha avuto sul procedimento amministrativo relativo alla determinazione del prelievo supplementare. Al riguardo essa rileva anzitutto che, in linea di principio, ogni ritardo da parte degli acquirenti comporta una riduzione del tempo di cui dispongono le autorità nazionali per calcolare l'importo del prelievo supplementare e rappresenta, quindi, un rischio per il buon funzionamento di tale

regime. In secondo luogo, essa rileva che, se ai fini dell'irrogazione della sanzione fosse ogni volta necessario provare che il mancato rispetto del termine ha inciso sul procedimento amministrativo, l'effetto dissuasivo e l'efficacia pratica della norma sanzionatoria risulterebbero compromessi, in particolar modo negli ordinamenti, come quello tedesco, in cui diverse autorità intervengono nel corso di tale procedimento.

dei dati a causa di forza maggiore. Premesso infatti che spetta all'acquirente l'onere di vigilare a che i dati pervengano all'autorità competente prima della scadenza del termine, deve comunque escludersi, secondo quanto risulterebbe dalla giurisprudenza della Corte¹⁴, che un ritardo minimo imputabile alle poste costituisca causa di forza maggiore.

C — Valutazione

35. Quanto poi al metodo di calcolo della sanzione, la Commissione, richiamandosi alle considerazioni dell'avvocato generale Saggio nella causa *Wiedergeltingen*¹³, ove la medesima questione era stata già dibattuta, sostiene che il criterio da essa scelto, basato sui quantitativi di latte consegnato, è proporzionato allo scopo perseguito dalla norma in questione in quanto, permettendo di modulare l'ammontare della sanzione a seconda del volume d'affari delle latterie, esercita su ciascuna di esse il medesimo effetto persuasivo a rispettare il termine del 15 maggio.

37. Con il quesito in esame il giudice tedesco chiede in sostanza se la sanzione prevista dall'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 536/93, come modificato dal regolamento n. 1001/98, in caso di comunicazione tardiva da parte degli acquirenti dei dati concernenti i quantitativi di latte loro consegnati dai produttori, sia in contrasto con il principio di proporzionalità.

36. Infine, ad avviso della Commissione, nel caso di specie non occorre prendere posizione sulla questione se la disciplina controversa avrebbe dovuto prevedere una deroga per i casi di comunicazione tardiva

Premessa

38. Rilevo preliminarmente che, secondo quanto emerge dall'ordinanza di rinvio, il

13 — A tale riguardo la Commissione richiama il punto 45 delle conclusioni presentate il 16 giugno 2000 dall'avvocato generale Saggio nella causa *Wiedergeltingen*, cit.

14 — A tale riguardo la Commissione richiama l'ordinanza della Corte 7 maggio 1998, causa C-239/97, *Irlanda/Commissione* (Racc. pag. I-2655), e l'ordinanza del Tribunale 21 marzo 2002, causa T-218/01, *Laboratoire Monique Rémy/Commissione* (Racc. pag. II-2139).

quesito appena sintetizzato muove da due premesse.

1) Sulla scadenza del termine di cui all'art. 3, n. 2, primo comma, del regolamento n. 536/93

39. In primo luogo, esso sembra presupporre che il termine del 15 maggio, previsto dal regolamento n. 536/93, costituisca un termine di ricezione e non di spedizione della comunicazione ivi prevista.

43. Premetto subito che né il tenore letterale della disposizione controversa, né il raffronto fra le varie versioni linguistiche del regolamento n. 536/93 consentono a mio avviso di stabilire se la data del 15 maggio debba essere intesa come termine anteriormente al quale i dati richiesti devono essere *inviati* dagli acquirenti ovvero devono *pervenire* all'autorità nazionale.

40. In secondo luogo, esso sembra dar per scontato che il regime sanzionatorio introdotto dal regolamento n. 1392/01, che è entrato in vigore successivamente ai fatti di causa, non sia applicabile al caso di specie.

41. Considerato che tali premesse, come si è visto, sono contestate, rispettivamente, dal governo francese e dalla Commissione e che esse sono pregiudiziali ai fini della risoluzione del presente quesito, esaminerò, anzitutto, la loro fondatezza.

44. Dalla maggior parte delle versioni linguistiche dell'art. 3, n. 2, primo comma, del regolamento n. 536/93 risulta infatti genericamente che anteriormente al 15 maggio di ogni anno l'acquirente «trasmette» o «comunica» all'autorità nazionale competente la distinta dei conteggi effettuati per ogni produttore di latte¹⁵. In altre versioni linguistiche vengono utilizzate espressioni che in alcuni casi sembrerebbero far coincidere la scadenza del termine con la data d'invio di tali dati¹⁶ e in altri, invece, con quella della loro ricezione da parte dell'autorità competente¹⁷.

42. Solo dopo aver risolto tali questioni esaminerò se la sanzione comminata dall'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 536/93, come modificato dal regolamento n. 1001/98, sia o meno compatibile con il principio di proporzionalità.

15 — Cfr. francese: «communiqué»; portoghese: «comunicará»; spagnolo: «transmitirá»; svedese: «skall inge»; tedesco: «übermittelt».

16 — V. inglese: «shall forward».

17 — Cfr. greco: «χοινωτοί»; olandese: «bezorgt»; finlandese: «antaa tiedoksi».

45. Ora, in mancanza d'indicazioni univoche desumibili dal tenore letterale del suddetto regolamento, ritengo che si debba accogliere l'interpretazione più favorevole al soggetto passibile di sanzione. Ritengo cioè, come sostiene il governo francese, che l'acquirente di latte non possa essere sanzionato qualora sia in grado di dimostrare (ad esempio attraverso il timbro postale) di aver *inviato* la documentazione richiesta entro il termine.

46. Questa interpretazione della norma controversa mi pare d'altra parte più conforme al principio di non discriminazione in quanto, come giustamente afferma il governo francese, permette di evitare che gli acquirenti stabiliti in certe località, segnatamente quelle più distanti rispetto alla sede delle autorità competenti, risultino svantaggiati rispetto ad altri acquirenti nell'adempimento dell'obbligo di comunicazione loro imposto da tale norma.

47. Non mi sembra poi che detta interpretazione metta seriamente a rischio il buon funzionamento del sistema delle quote latte. Certo, essa comporterebbe che i dati di alcune latterie potrebbero pervenire alle autorità competenti anche qualche giorno dopo il termine del 15 maggio; ma, come la Commissione ha ammesso in udienza, la fissazione al 1° settembre del termine per il versamento del prelievo supplementare sarebbe comunque sufficiente a garantire il corretto svolgimento dell'iter amministrativo volto alla determinazione di detto prelievo. Ciò mi pare del resto confermato

dalla sentenza *Wiedergeltingen*, ove la Corte ha affermato che «[b]enché il rispetto del termine del 15 maggio sia necessario ad assicurare il buon funzionamento del regime al fine di garantire il puntuale versamento delle dette somme, ciò non significa che il rispetto del detto termine sia assolutamente indispensabile al buon funzionamento del regime, giacché un ritardo minimo (...) non sarebbe in grado di mettere in pericolo il versamento del prelievo supplementare sul latte anteriormente al 1° settembre»¹⁸.

48. Concludendo sul punto, quindi, ritengo che l'art. 3, n. 2, primo comma, del regolamento n. 536/93 vada interpretato nel senso che l'acquirente di latte rispetta il termine del 15 maggio qualora sia in grado di dimostrare con certezza di avere inviato anteriormente a tale data all'autorità competente i dati ad esso richiesti.

49. Tale conclusione, in quanto esclude l'esistenza stessa di una violazione del termine da parte della latteria Borgsmann, è di per sé sufficiente a risolvere la controversia nel giudizio principale, rendendo a rigore superflua la trattazione di ogni altra questione. Tuttavia, nell'ipotesi in cui la Corte non dovesse orientarsi in questo senso, esaminerò qui di seguito le altre questioni sopra indicate.

18 — Sentenza 6 luglio 2000, *Wiedergeltingen*, cit., punto 41.

2) Sulla disciplina applicabile quanto al regime sanzionatorio

50. Sul punto, come si è visto, la Commissione sostiene che la sanzione applicabile alla latteria Borgmann va determinata non già in base al regolamento n. 536/93, bensì in base al regolamento n. 1392/01, sebbene questo sia entrato in vigore successivamente ai fatti di causa.

51. A tale proposito la Commissione invoca, anzitutto, l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95 secondo cui, in caso di successione di norme nel tempo, va applicata retroattivamente la disposizione che sanziona in maniera meno severa la violazione di una disposizione del diritto comunitario che «abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite».

52. Il mancato rispetto del termine di cui all'art. 3, n. 2, del regolamento n. 536/93 costituisce appunto, a parere di tale istituzione, una violazione di questo tipo, in quanto esso potrebbe, *quanto meno potenzialmente*, arrecare un pregiudizio al FEAOG (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia), di cui il prelievo supplementare costituisce uno strumento di

finanziamento. Com'è noto, infatti, ai sensi dell'art. 10 del regolamento n. 3950/92, il prelievo supplementare è destinato al finanziamento delle spese del settore lattiero-caseario, spese che sono a carico del FEAOG.

53. Ora, ad avviso della Commissione, sulla base dei dati desumibili dal fascicolo, la disciplina sanzionatoria meno severa per la latteria Borgmann non sarebbe quella prevista dal regolamento n. 536/93, bensì quella introdotta dal regolamento n. 1392/01.

54. Né — continua detta istituzione — potrebbe opporsi a tale tesi che nel caso di specie la sanzione prevista dal regolamento n. 536/93 è stata ormai già irrogata alla latteria. Richiamandosi a tale proposito alle conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa *National Farmers' Union*¹⁹, la Commissione sostiene infatti che l'applicazione retroattiva di una norma più favorevole dovrebbe escludersi solo in caso di situazioni giuridiche già acquisite. Nelle fattispecie, tuttavia, la sanzione irrogata non costituisce una situazione giuridica già acquisita, in quanto la decisione che la riguarda è oggetto di impugnazione nel giudizio principale.

19 — Conclusioni presentate il 6 marzo 1997 nella causa C-354/93, *National Farmers' Union* e a. (Racc. 1997, pag. I-4562, paragrafo 87).

55. La latteria Borgsmann ed il governo francese non hanno contestato gli argomenti della Commissione dianzi esposti.

56. Per parte mia, sono d'accordo con tale istituzione relativamente al fatto che nel caso di specie andrebbe applicata, ai sensi dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95, la sanzione meno severa fra quelle previste, rispettivamente, dal regolamento n. 536/93 e dal regolamento n. 1392/01.

57. Ritengo però di dover dissentire dalla tesi della Commissione secondo cui spetterebbe alla Corte determinare quale sia in concreto il regime sanzionatorio applicabile nel caso di specie.

58. Ricordo infatti che, secondo la giurisprudenza consolidata, «il ruolo della Corte si limita a fornire al giudice nazionale gli elementi di interpretazione necessari alla soluzione della causa di cui è adito, mentre spetta a quest'ultimo applicare [le] norme, come interpretate dalla Corte, al caso concreto»²⁰.

59. Nell'ambito di tale ripartizione di compiti spetta quindi al giudice tedesco calcolare sulla base dei quantitativi di latte consegnati alla latteria Borgsmann l'importo della penale che risulterebbe dall'applicazione del regolamento n. 1392/01 e raffrontarlo con quello ad essa irrogato in base al regolamento n. 536/93 al fine di individuare in concreto il regime sanzionatorio più favorevole a tale latteria.

3) Sulla proporzionalità della sanzione

60. Quale che sia la valutazione che il giudice del rinvio opererà al riguardo, occorre in questa sede ancora esaminare se la sanzione prevista dall'art. 3, n. 2, del regolamento n. 536/93 sia conforme al principio di proporzionalità.

61. A tale proposito, rilevo subito che alcune delle obiezioni mosse al riguardo dal giudice del rinvio non mi paiono convincenti. Mi riferisco in particolare a quelle relative al metodo di calcolo della sanzione e alla possibilità di infliggere detta sanzione anche in assenza di colpa o in presenza di cause di forza maggiore.

62. Per quanto riguarda il primo punto, anch'io ritengo, come la Commissione, che

20 — V. sentenze 22 giugno 1999, causa C-342/97, *Lloyd Schuhfabrik Meyer* (Racc. pag. I-3819, punto 11), e 27 settembre 2001, causa C-253/99, *Bacardi* (Racc. pag. I-6493, punto 58).

il criterio basato sui quantitativi di latte consegnato agli acquirenti sia effettivamente proporzionato allo scopo perseguito dalla norma controversa, in quanto non solo esso induce tutti gli acquirenti — anche quelli che eventualmente non fossero tenuti al pagamento del prelievo supplementare — a trasmettere nel termine previsto all'autorità competente i dati necessari alla determinazione di tale prelievo, ma permette anche di modulare l'ammontare della sanzione a seconda del volume d'affari di tali acquirenti.

63. Qualora, viceversa, la penale venisse calcolata — come pare suggerire il giudice del rinvio — sulla base dell'ammontare del prelievo supplementare da pagare, di fatto non sarebbero più soggette a sanzione le latterie che, pur avendo inviato in ritardo i propri dati, in seguito ai conteggi, non risultassero soggette a tale prelievo. Ciò potrebbe indurre alcune latterie a non presentare tempestivamente i dati in loro possesso, con grave pregiudizio per il funzionamento del sistema delle quote latte²¹.

64. Per quanto riguarda, poi, la questione se la norma controversa sia illegittima poiché prevede la possibilità di irrogare la sanzione anche in caso di ritardo non

colposo nella trasmissione dei dati, non credo che tale questione sia rilevante ai fini della risoluzione del giudizio principale.

65. Anche se, infatti, si voglia muovere dall'assunto — da me, come ho detto, non condiviso — che i dati debbano *pervenire* all'autorità competente anteriormente al 15 maggio, resta il fatto che il mancato rispetto di tale termine è, a mio avviso, imputabile solo alla latteria Borgmann, non avendo essa usato l'ordinaria diligenza cui è tenuto chi deve rispettare un termine perentorio e si trova per giunta a disporre solo di pochi giorni per farlo.

66. Per essere sicura di conseguire tale risultato, infatti, la latteria Borgmann, invece di affidarsi ai servizi postali ordinari che, per quanto efficienti, non escludono il rischio di ritardi, avrebbe dovuto ricorrere a mezzi di comunicazione alternativi, ma più affidabili sotto questo profilo, quali ad esempio la spedizione con corriere-espresso o la trasmissione via fax.

67. Ricordo, del resto, che la stessa giurisprudenza della Corte ha chiarito che non ricorrono gli estremi della forza maggiore nel caso in cui «una persona diligente ed accorta sarebbe obiettivamente stata in

21 — V., nello stesso senso, le conclusioni presentate dall'avvocato generale Saggio nella causa *Wiedergeltingen*, cit., paragrafo 45.

grado di evitare la scadenza di un termine»²². In particolare, la Corte ha escluso che si «[possa] addurre un eccezionale cattivo funzionamento del [servizio postale]» per eludere le conseguenze derivanti dal mancato rispetto di un termine²³.

68. Allo stesso modo, il Tribunale di primo grado, ritenendo che «l'interessato [debba] seguire attentamente lo svolgimento della procedura in corso e, segnatamente, dar prova di diligenza nel rispettare i termini impartiti», ha negato che «l'esistenza di un impegno di [un operatore postale] nei confronti del mittente di consegnare le lettere entro un certo termine [possa], di per sé, avere la conseguenza di rendere imprevedibile qualsiasi ritardo in tale consegna»²⁴.

69. Se le obiezioni appena esaminate quanto alla compatibilità con il principio di proporzionalità della disciplina sanzionatoria controversa non mi convincono, più convincente mi sembra invece la tesi secondo cui tale disciplina viola detto principio per le medesime ragioni per cui lo violava la versione originaria dell'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 536/93.

70. Ricordo a tale proposito che nella sentenza *Wiedergeltingen* la Corte ha annullato la disciplina sanzionatoria prevista nella versione originaria dell'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 536/93, in quanto essa «non permette [va] di modulare l'importo della sanzione in funzione della gravità del superamento del termine di comunicazione e della sua incidenza sull'obbligo dell'acquirente di pagare, anteriormente al 1° settembre di ogni anno, le somme dovute a titolo di prelievo supplementare sul latte»²⁵. La medesima censura viene ora rivolta, come si è visto, anche alla nuova versione di tale articolo.

71. Sul punto la Commissione si difende richiamando l'ampio potere discrezionale di cui disporrebbe in materia di politica agricola. In particolare essa afferma di non essere obbligata ad istituire un sistema basato su un aumento giornaliero dell'importo della sanzione e di poter pertanto legittimamente prevedere un regime, come quello introdotto dalla disciplina controversa, in base al quale l'importo massimo della sanzione aumenta in funzione di periodi di tempo successivi. Quest'ultimo, pur potendo sembrare meno equo nei singoli casi, sarebbe giustificato dal fatto che gli acquirenti che non abbiano rispettato il termine iniziale sono indotti ad effettuare la comunicazione prima dell'inizio del periodo successivo, al fine di evitare una sanzione molto maggiore.

22 — V. sentenza della Corte 12 luglio 1984, causa 209/83, *Ferriera Valsabbia/Commissione* (Racc. pag. 3089, punto 22). V. anche ordinanza del Tribunale 21 marzo 2002, cit., punto 17.

23 — Ordinanza della Corte 7 maggio 1998, cit. punto 9.

24 — Ordinanza del Tribunale 21 marzo 2002, cit., punti 16 e 17.

25 — Sentenza 6 luglio 2000, *Wiedergeltingen*, cit., punto 44.

72. La Commissione sostiene inoltre che l'effetto dissuasivo della sanzione dipende in larga misura dalle dimensioni e dalla capacità economica dell'operatore. Pertanto, la previsione di una penale pari all'importo del prelievo dovuto per un superamento corrispondente allo 0,1% dei quantitativi di latte consegnati dai produttori non andrebbe oltre quanto è necessario e appropriato per conseguire l'obiettivo di indurre gli acquirenti a trasmettere la comunicazione in tempo utile.

73. Osservo tuttavia che tali argomentazioni non centrano il cuore della questione e soprattutto non riescono ad eludere le obiezioni della citata sentenza.

74. Nessuno contesta infatti il potere discrezionale della Commissione di scegliere il sistema sanzionatorio più idoneo per ottenere la tempestiva comunicazione dei dati relativi ai quantitativi di latte consegnati dai produttori; né viene messa in dubbio l'opportunità di graduare l'ammontare della penale a seconda del volume d'affari delle latterie. Ciò che qui si obietta, invece, è che il regime sanzionatorio controverso non consente, al pari di quello che lo precedeva, di modulare l'importo della sanzione in funzione della gravità del ritardo da parte delle latterie nella comunicazione dei dati loro richiesti e della sua incidenza sull'obbligo di pagare il prelievo supplementare anteriormente al 1° settembre.

75. Difatti, se è vero che la disciplina sanzionatoria prevista dalla nuova versione della disposizione controversa prevede, per l'acquirente che comunica i dati all'autorità competente fra il 15 ed il 31 maggio, una sanzione sensibilmente minore rispetto a quella prevista per l'ipotesi in cui tale comunicazione sia effettuata fra il 1° ed il 15 giugno, resta tuttavia vero che neanche detta disciplina permette di modulare, nell'ambito di ciascuno di tali periodi, l'importo della sanzione in funzione dell'effettiva gravità del ritardo.

76. Ciò appare con particolare evidenza proprio nel caso di specie, nel quale un ritardo minimo rispetto al termine del 15 maggio è stato punito con la medesima sanzione (euro 20 000) che sarebbe stata inflitta se il ritardo fosse stato di ben quindici giorni.

77. Del resto che la stessa Commissione dubitasse della compatibilità della disposizione controversa con il principio di proporzionalità mi sembra confermato dal fatto che, successivamente alla sentenza *Wiedergeltingen*, essa ha abrogato il regolamento n. 536/93 introducendo, con il regolamento n. 1392/01, un sistema sanzionatorio basato su una penale, irrogabile per ogni giorno di ritardo rispetto al termine del 15 maggio, pari all'importo del prelievo dovuto in caso di un superamento dello 0,01% dei quantitativi di latte consegnati all'acquirente.

78. Per le ragioni che precedono, propongo quindi alla Corte di rispondere al Finanzgericht Düsseldorf che l'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 536/93, come modificato dal regolamento n. 1001/98, è in contrasto con il principio di proporzionalità nella parte in cui, in caso d'inosservanza del termine menzionato al primo comma della medesima disposizione, commina all'acquirente che abbia trasmesso la comunicazione

tra il 15 ed il 31 maggio una sanzione pecuniaria pari all'importo del prelievo supplementare sul latte dovuto per un superamento corrispondente allo 0,1% dei quantitativi di latte e di equivalente latte consegnati dai produttori, senza che nell'ambito del periodo di tempo considerato vi sia la possibilità di tenere conto della gravità del superamento del termine.

V — Conclusioni

79. Alla luce delle considerazioni sopra esposte propongo alla Corte di rispondere al Finanzgericht Düsseldorf che:

- «1. L'art. 3, n. 2, primo comma, del regolamento (CEE) n. 536/93 della Commissione, del 9 marzo 1993, che stabilisce le modalità di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, va interpretato nel senso che l'acquirente di latte rispetta il termine del 15 maggio qualora sia in grado di dimostrare con certezza di avere inviato anteriormente a tale data all'autorità competente i dati ad esso richiesti.
2. L'art. 3, n. 2, secondo comma, del 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-caseari, come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 13 maggio 1998, n. 1001, è in contrasto con il principio di proporzionalità nella parte in cui, in caso di inosservanza del termine menzionato al primo comma della medesima disposizione, commina all'acquirente che abbia trasmesso la comunicazione tra il 15 ed il 31 maggio una sanzione pecuniaria pari all'importo del prelievo supplementare sul latte dovuto per un superamento corrispondente allo 0,1% dei quantitativi di latte e di equivalente latte consegnati dai produttori, senza che nell'ambito del periodo di tempo considerato vi sia la possibilità di tenere conto della gravità del superamento del termine».