

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

12 febbraio 2004 *

Nel procedimento C-236/02,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Paesi Bassi) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

J. Slob

e

Productschap Zuivel,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 7, n. 1, lett. f), 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 (GU L 57, pag. 12),

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dal sig. C. Gulmann, facente funzione di presidente di sezione, dai sigg. J.N. Cunha Rodrigues e J.-P. Puissochet, e dalle sig.re F. Macken e N. Colneric (relatore), giudici,

avvocato generale: sig. F.G. Jacobs

cancelliere: sig.ra M.-F. Contet, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il governo dei Paesi Bassi, dal sig. H.G. Sevenster, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. T. van Rijn, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del sig. J. Slob, rappresentato dai sigg. G. van der Wal e G. van der Hardt Aberson, advocaten, del governo dei Paesi Bassi, rappresentato

dal sig. N.A.J. Bel, in qualità di agente, e della Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. T. van Rijn, all'udienza del 26 giugno 2003,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 settembre 2003, ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con decisione 12 giugno 2002, pervenuta alla Corte il 27 giugno seguente, il College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunale commerciale) del Regno dei Paesi Bassi ha sottoposto una questione pregiudiziale inerente all'interpretazione dell'art. 7, n. 1, lett. f), 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 (GU L 57, pag. 12).

- 2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra il sig. Slob, produttore di latte, e il Productschap Zuivel (Ente di controllo sulla produzione di prodotti lattiero-caseari; in prosieguo: il «Productschap»), riguardo alla contabilità di magazzino che doveva essere tenuta da un produttore di latte che, per il periodo di prelievo 1996/1997, disponeva di un quantitativo di riferimento individuale per la vendita diretta al consumo.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

3 Il regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 405, pag. 1), ha prorogato per sette nuovi periodi consecutivi di dodici mesi a partire dal 1° aprile 1993 il regime del prelievo supplementare sul latte istituito dal 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).

4 Ai sensi del sesto 'considerando' del regolamento n. 3950/92, il superamento dei quantitativi globali garantiti per lo Stato membro «comporta il pagamento del prelievo da parte dei produttori che hanno contribuito al superamento».

5 L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 3950/92 prevede che:

«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».

6 Ai sensi dell'art. 9, lett. c) e lett. h), del detto regolamento, si intende per:

«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,

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

— e/o che effettua consegne all'acquirente;

(...)

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».

7 Ai sensi del secondo 'considerando' del regolamento n. 536/93 le disposizioni di quest'ultimo riguardano in particolare «le norme di controllo che consentono di verificare la regolarità di riscossione del prelievo stesso».

8 L'art. 1 del regolamento n. 536/93 è formulato nei termini seguenti:

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

- 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 azienda situata nel territorio di tale Stato membro.

(...)

- 2) le equivalenze da applicare sono le seguenti:

(...)

— 1 kg di burro = 22,5 kg di latte

(...).».

9 L'art. 4, n. 1, del detto regolamento è del seguente tenore:

«Per quanto riguarda le vendite dirette, alla fine di ciascuno dei periodi di cui all'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 3950/92 il produttore indica in una dichiarazione — prodotto per prodotto — il volume del latte e/o degli altri prodotti lattiero-caseari venduti direttamente al consumo e/o a grossisti, imprese di stagionatura o dettaglianti.

(...».

10 L'art. 7, nn. 1 e 3, del regolamento n. 536/93 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:

(...)

f) i produttori che dispongono di un quantitativo di riferimento “vendite dirette” tengono per almeno tre anni a disposizione dell'autorità competente dello Stato membro sia una contabilità di magazzino nella quale, per ogni periodo di dodici mesi, indicano, mese per mese e prodotto per prodotto, il volume di latte e/o dei prodotti lattiero-caseari venduti direttamente al

consumo e/o a grossisti, imprese di stagionatura o dettaglianti, sia il registro degli animali che utilizzano nell'azienda per la produzione di latte, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1 della direttiva 92/102/CEE del Consiglio (...), e i documenti giustificativi che permettano di controllare la suddetta contabilità di magazzino.

3. Lo Stato membro verifica concretamente l'esattezza della contabilizzazione dei quantitativi commercializzati di latte e di equivalente latte; a tal fine, esso procede ad accertamenti sui trasporti di latte durante le operazioni di raccolta nelle aziende e, in particolare, controlla sul posto:

(...)

b) presso i produttori che dispongono di un quantitativo di riferimento "vendite dirette", l'attendibilità della dichiarazione di cui all'articolo 4, paragrafo 1 e della contabilità di magazzino di cui al paragrafo 1, lettera f).

(...)».

11 Il regolamento (CE) della Commissione 9 luglio 2001, n. 1392, recante modalità d'applicazione del regolamento n. 3950/92 (GU L 187, pag. 19), ha sostituito il regolamento n. 536/93 con effetto dal 31 marzo 2002. L'art. 6, n. 1, primo comma, del detto regolamento è identico all'art. 4, n. 1, primo comma, del regolamento n. 536/93.

12 Ai sensi dell'art. 6, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 1392/2001:

«Lo Stato membro può stabilire che un produttore che dispone di un quantitativo di riferimento per la vendita diretta sia tenuto a dichiarare, se del caso, di non aver venduto latte durante il periodo in questione».

13 L'art. 4, n. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 27 novembre 1992, 92/102/CEE, relativa all'identificazione e alla registrazione degli animali (GU L 355, pag. 32), è del seguente tenore:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché:

- a) i detentori di animali delle specie bovina o suina che sono contemplati nella direttiva 64/432/CEE e figurano nell'elenco di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a) tengano un registro che indichi il numero di animali presenti nell'azienda.

Questo registro comprende la registrazione aggiornata di tutte le nascite e di tutti i decessi e movimenti (numero di animali interessati ad ogni operazione di entrata e di uscita) sulla base minima dei flussi, con menzione della loro origine o della loro destinazione, nonché della data di tali flussi.

È indicato in ogni caso il marchio di identificazione apposto in conformità degli articoli 5 e 8.

(...)).

La normativa nazionale

- 14 Gli artt. 4, 26, 29 e 31 della *Regeling superheffing 1993* (decreto olandese 1993 sul prelievo supplementare, *Nederlandse Staatscourant* 1993, n. 60, pag. 18; in prosieguo: la «Regeling superheffing»), che ha dato attuazione nei Paesi Bassi al regime del prelievo supplementare sul latte, dispongono:

«Articolo 4

1. Il produttore è soggetto al versamento di un prelievo con riferimento ai quantitativi di latte, o di equivalente latte, in “vendita diretta” al consumo che superino il suo quantitativo di riferimento “vendite dirette”.

2. La disposizione di cui all'art. 2, n. 2, si applica per analogia.

Articolo 26

Il Productschap è incaricato della fissazione, dell'imposizione e della riscossione dei prelievi di cui agli artt. 2 (...) e 4.

Articolo 29

1. Conformemente al disposto dell'art. 4 del regolamento (CEE) n. 536/93 e alla disciplina emanata a tal fine dal Productschap, il produttore di cui all'art. 4 presenta al Productschap una dichiarazione relativa ai quantitativi di latte o altri prodotti lattiero-caseari da lui venduti direttamente al consumatore nel precedente periodo di prelievo (...), con indicazione specifica di ciascun prodotto.

(...)

Articolo 31

1. Il produttore (...) soggetto a prelievo in osservanza degli artt. (...) 4, o suscettibile di esserlo, ha l'obbligo di tenere una contabilità in conformità al disposto dell'art. 7 del regolamento (CEE) n. 536/93 e in conformità alla disciplina stabilita dal Productschap.

2. Il Productschap può d'ufficio determinare il quantitativo venduto, se gli obblighi imposti dal n. 1 nonché dagli artt. 27, n. 2, e 29, n. 1, non siano stati adempiuti oppure, a parere del Productschap, lo siano stati in modo inadeguato».

- 15 Con decorrenza dal 31 marzo 2002, il Regno dei Paesi Bassi, adottando l'art. 29, n. 7, della *Regeling superheffing*, ha esercitato la facoltà, di cui all'art. 6, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 1392/2001, di prevedere per un produttore che dispone di un quantitativo di riferimento per la vendita diretta l'obbligo di indicare, se del caso, di non aver venduto latte nel periodo considerato.
- 16 L'art. 11, n. 1, della *Zuivelverordening 1994, Uitvoering regeling superheffing* (decreto olandese d'esecuzione del 1994 del regolamento sul prelievo supplementare, *PBO-blad 1994*, pag. 26; in prosieguo: la «*Zuivelverordening*») è del seguente tenore:

«Il produttore ha l'obbligo di tenere un registro con tutta la documentazione della sua impresa o azienda in modo tale che sia possibile accertare in ogni momento la produzione, le scorte e i quantitativi di latte trattati o trasformati da esso ottenuti e venduti, così come i dati economici a ciò correlati, e di conservare tale registro e tali dati per almeno tre anni».

Controversia nella causa principale

- 17 Il sig. Slob è un produttore di latte che disponeva, per il periodo di prelievo 1996/1997, di un quantitativo di riferimento individuale per la vendita diretta al consumo di 647 910 kg di latte.
- 18 Nel corso di un controllo presso la sua azienda avvenuto nel dicembre 1997, l'*Algemene Inspectiedienst* (servizio generale d'ispezione) del ministero van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Ministero olandese dell'Agricoltura, del

Patrimonio naturale e della Pesca) ha accertato, in particolare, una differenza di circa 250 000 kg di latte tra, da un lato, il potenziale di produzione, determinato in base al numero di vacche da latte che il sig. Slob aveva nella sua azienda durante il periodo di prelievo 1996/1997, e, dall'altro, la produzione venduta, quale risultante dalla dichiarazione presentata dal sig. Slob al Productschap.

- 19 Il sig. Slob ha riconosciuto l'esistenza di tale divergenza e ha spiegato di aver trasformato in burro i 250 000 kg di latte di cui trattasi durante il processo di fabbricazione del latticello da egli utilizzato per produrre formaggio. Egli ha affermato di aver distrutto il burro così prodotto, ovvero 10 000 kg, immediatamente dopo la produzione, gettandolo nel letamaio. Egli non avrebbe tenuto alcuna contabilità di magazzino di tale produzione e di tale distruzione in quanto la detta contabilità sarebbe stata tenuta unicamente per il formaggio ottenuto alla fine del processo.
- 20 Con decisione 1° ottobre 1999 il Productschap ha fissato d'ufficio, ai sensi dell'art. 31, n. 2, della *Regeling superheffing*, i quantitativi di latte e di altri prodotti lattiero-caseari che il sig. Slob ha venduto direttamente al consumo nel corso del periodo di prelievo 1996/1997 e ha comunicato a quest'ultimo che egli era tenuto al pagamento di un importo di NLG 180 976,77 a titolo di prelievo supplementare, in applicazione dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 536/93.
- 21 A seguito di un reclamo del sig. Slob, il Productschap, con decisione 4 aprile 2000, ha ridotto l'importo del prelievo supplementare, tuttavia ha dichiarato infondate le censure sollevate dal sig. Slob nella parte riguardante la differenza supra menzionata. Nella detta decisione esso ha stabilito che non era stata tenuta alcuna contabilità per circa 250 000 kg di latte e ne ha concluso che il sig. Slob nel corso del periodo di prelievo 1996/1997 non aveva tenuto una contabilità corretta e

completa della produzione, delle scorte e delle vendite di latte e di prodotti lattiero-caseari, come previsto dall'art. 7 del regolamento n. 536/93, in combinato disposto con all'art. 31, n. 1, della Regeling superheffing e dell'art. 11 della Zuivelverordening.

- 22 Il sig. Slob ha presentato ricorso contro la decisione 4 aprile dinanzi al giudice del rinvio. Le parti non concordano riguardo alla questione di cosa sia avvenuto dei 10 000 kg di burro di cui trattasi. Secondo il sig. Slob, il Productschap considera a torto che, in mancanza di una contabilità relativa al burro distrutto, detto quantitativo sia stato anch'esso venduto.
- 23 Il sig. Slob considera che, tenuto conto della normativa comunitaria pertinente, per i prodotti che non erano stati venduti ma distrutti non sussisteva alcun obbligo contabile. Egli fa valere che la quantità di burro di cui trattasi è rimasta nell'azienda, che, per tale ragione, gli obblighi contabili non erano applicabili a tale burro e che quindi gli è stato a torto imposto un prelievo supplementare.
- 24 Il Productschap sostiene che il sig. Slob aveva obblighi contabili relativamente ai quantitativi di latte di cui trattasi.

La questione pregiudiziale

- 25 Il giudice del rinvio osserva che l'obbligo incombente al produttore a norma dell'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 536/93, tenuto conto della sua formulazione, riguarda esclusivamente i quantitativi di latte e/o prodotti lattiero-caseari venduti nel corso del periodo interessato e non sembra riguardare

quantitativi non venduti. Tale giudice si chiede tuttavia se gli obblighi del produttore, che compaiono all'art. 7, n. 1, lett. f), di tale regolamento, riguardino anche i quantitativi di prodotti lattiero-caseari che non sono stati oggetto di vendita e, più particolarmente, se il passaggio «indicano, mese per mese e prodotto per prodotto, il volume di latte e/o dei prodotti lattiero-caseari venduti direttamente» debba essere interpretato nel senso che disciplina il contenuto, tassativo, della contabilità di magazzino, oppure se con tali parole si voglia indicare che devono essere denunciati nella detta contabilità di magazzino anche i dati qui in discussione.

- 26 Secondo il giudice del rinvio, è lecito pensare che nell'obbligo di tenere una contabilità vada considerato compreso quello, per il produttore, di tenere la contabilità relativa a qualsiasi atto riguardante la produzione da lui realizzata, al fine di consentire alle autorità nazionali di controllo e di esecuzione di rilevare un'eventuale differenza tra la produzione realizzata e le vendite contabilizzate. Il fatto che i controlli incombenti ad uno Stato membro a norma dell'art. 7, n. 3, lett. b), del regolamento n. 536/93 siano semplificati deporrebbe a favore di tale interpretazione.
- 27 Tuttavia, dal punto di vista della certezza del diritto, ammettere un obbligo per il produttore non esplicitamente enunciato nella normativa applicabile potrebbe suscitare obiezioni soprattutto allorché il Productschap, sulla base del disposto dell'art. 31, n. 2, della Regeling superheffing, collega rilevanti conseguenze economiche alla sua inosservanza.
- 28 Il giudice del rinvio ha pertanto deciso di sospendere la pronuncia e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se dall'art. 7, n. 1, parte iniziale e lett. f), del regolamento (CEE) n. 536/93 possa ricavarsi l'obbligo per il produttore di tenere una contabilità nella quale vengano registrati, tra l'altro, la disponibilità, la produzione, l'immagazzinamento, l'uso, la

trasformazione e la distruzione di latte e/o prodotti lattiero-caseari nella propria azienda e che da tale “contabilità di magazzino” debba risultare inoltre, mese per mese e prodotto per prodotto, il volume di latte e/o dei prodotti lattiero-caseari venduti, oppure se la detta disposizione imponga esclusivamente la registrazione dei dati sulle vendite da ultimo citati».

Sulla questione pregiudiziale

- 29 Occorre anzitutto precisare che spetta al solo giudice nazionale definire l’oggetto delle questioni che esso intende sottoporre alla Corte. Questa non può, su domanda di una parte della causa principale, esaminare questioni che non le siano state sottoposte dal giudice nazionale. Se quest’ultimo, in considerazione dell’andamento della controversia, dovesse ritenere necessario ottenere elementi ulteriori di interpretazione del diritto comunitario, sarebbe tenuto ad adire nuovamente la Corte (v., in particolare, sentenze 3 ottobre 1985, causa 311/84, CBEM, Racc. pag. 3261, punto 10, e 23 ottobre 1997, causa C-189/95, Franzén, Racc. pag. I-5909, punto 79).
- 30 Non costituisce oggetto della questione pregiudiziale un’eventuale competenza degli Stati membri, oggetto di discussione all’udienza, ad adottare una normativa che imponga obblighi contabili nei confronti dei produttori di latte stabiliti nel loro territorio al di là degli obblighi che derivano dalla disposizione da interpretare.
- 31 Ai sensi dell’art. 7, n. 1, lett. f), del regolamento n. 536/93, il produttore che dispone di un quantitativo di riferimento vendite dirette è assoggettato all’obbligo di tenere, da un lato, una contabilità di magazzino e, dall’altro, il registro degli animali in conformità dell’art. 4, n. 1, della direttiva n. 92/102.

- 32 La formulazione dell'art. 7, n. 1, lett. f), del regolamento n. 536/93 mostra che la contabilità di magazzino comprende, mese per mese e prodotto per prodotto, il volume di latte e/o dei prodotti lattiero-caseari venduti direttamente. Essa non fa menzione di tali dati a titolo di esempio.
- 33 Un'interpretazione volta a escludere dalla contabilità di magazzino altri dati relativi in particolare alla disponibilità, alla produzione, all'immagazzinamento, all'uso, alla trasformazione e alla distruzione di tali prodotti è suggerita anche dall'art. 6, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 1392/2001, in quanto tale disposizione autorizza espressamente gli Stati membri, solo a partire dal 31 marzo 2002, ad assoggettare i produttori che dispongono di un quantitativo di riferimento per la vendita diretta all'obbligo di dichiarare, se del caso, di non aver venduto latte durante il periodo in questione.
- 34 È ben vero che, in una situazione come quella della causa principale, lo Stato membro può incontrare difficoltà a svolgere adeguatamente ed efficacemente la funzione di controllo ad esso incombente a norma dell'art. 7, n. 1, prima frase, del regolamento n. 536/93.
- 35 Tuttavia, da un lato, il sistema di tale art. 7, nn. 1 e 3, è collegato a regole che consentono di effettuare tali controlli. L'art. 7, n. 1, lett. f), del regolamento n. 536/93, mediante la comparazione tra il registro degli animali e la contabilità di magazzino, consente infatti un primo controllo del volume di latte e/o di altri prodotti lattiero-caseari venduti direttamente. Inoltre, il n. 3 dello stesso articolo prevede la verifica in loco dell'attendibilità della contabilità di magazzino.
- 36 D'altro lato, non si può porre rimedio ad un'eventuale insufficienza di tale meccanismo di controllo, in un caso come quello di cui alla causa principale,

imponendo al produttore, mediante interpretazione estensiva del diritto comunitario, un obbligo derivante dalla contabilità di magazzino, ad effetto retroattivo e con rilevanti conseguenze economiche, che questi non poteva aspettarsi.

37 Una siffatta interpretazione estensiva sarebbe infatti contraria al principio della certezza del diritto. Tale principio, che costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, esige in particolare che una normativa come quella in discussione, che può portare all'imposizione di oneri a carico degli operatori economici interessati, sia chiara e precisa, affinché essi possano conoscere con certezza i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza (v., in tal senso, sentenze 13 febbraio 1996, causa C-143/93, Van Es Douane Agenten, Racc. pag. I-431, punto 27, e 17 luglio 1997, causa C-354/95, National Farmers' Union e a., Racc. pag. I-4559, punto 57).

38 Dalle considerazioni che precedono risulta che occorre risolvere la questione proposta dichiarando che l'art. 7, n. 1, prima frase, e lett. f), del regolamento n. 536/93 deve essere interpretato nel senso che la contabilità di magazzino che il produttore ha l'obbligo di tenere deve indicare solo, mese per mese e prodotto per prodotto, il volume di latte e/o di prodotti lattiero-caseari venduti.

Sulle spese

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

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottoposta dal College van Beroep voor het bedrijfsleven con decisione 12 giugno 2002, dichiara:

L'art. 7, n. 1, prima frase, e lett. f), del regolamento (CEE) della Commissione 9 marzo 1993, n. 536, che stabilisce le modalità di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e di prodotti lattiero-caseari, deve essere interpretato nel senso che la contabilità di magazzino che il produttore ha l'obbligo di tenere deve indicare solo, mese per mese e prodotto per prodotto, il volume di latte e/o di prodotti lattiero-caseari venduti.

Gulmann

Cunha Rodrigues

Puissochet

Macken

Colneric

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 febbraio 2004.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

V. Skouris