CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO SAGGIO

presentate il 16 giugno 1999 *

Introduzione

1. Con ordinanza del 17 settembre 1997 il Finanzgericht di Monaco di Baviera ha sottoposto alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale relativa alla validità di una disposizione contenuta nel regolamento della Commissione n. 536/93 [1], che stabilisce le modalità di applicazione del regime del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. In particolare, la giurisdizione di rinvio chiede alla Corte di valutare la validità dell'art. 3, n. 2, secondo comma, di tale regolamento, con il quale la Commissione ha introdotto una sanzione per gli acquirenti di latte (latterie) che non abbiano rispettato il termine previsto per trasmettere all'autorità competente i conteggi relativi ai quantitativi di latte consegnato dai produttori.

Il quadro normativo comunitario

2. Di fronte alla crescente sovrapproduzione del settore lattiero la Comunità europea, nel 1984, introduceva, nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari, il meccanismo del prelievo supplementare di corresponsabilità [2]. 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. Ogni qual volta un produttore commercializza un quantitativo di latte superiore alla quota assegnatagli, sull'eccedenza egli deve pagare una sorta di sanzione consistente, appunto, nel prelievo supplementare.

3. Per quanto riguarda le modalità di riscossione del prelievo, secondo quanto previsto nel regolamento del 1984, gli Stati membri potevano scegliere se attribuire direttamente ai produttori l'onere del pagamento relativo alle eventuali quantità eccedentarie (formula A), oppure se affidare tale compito agli acquirenti, i quali avrebbero poi potuto rivalersi sui produttori-fornitori (formula B) [3].

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 57, pag. 12.

2 — Regolamento (CEE) n. 856/84 del Consiglio, del 31 marzo 1984 (GU L 90, pag. 10), 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 148, pag. 13).

3 — Art. 5 *quater* del regolamento n. 856/84, citato.

4. Inizialmente, il regime del prelievo supplementare era stato previsto per cinque periodi di dodici mesi ciascuno. Esso è stato esteso una prima volta ad otto periodi [4] ed in seguito ad un ulteriore nono periodo [5].

5. Nel 1992, nell'ambito della riforma della politica agricola comunitaria, il regolamento del Consiglio n. 3950/92 [6] (in prosieguo: il «regolamento di base») ha operato una revisione generale del regime, sostituendosi alla normativa precedentemente in vigore e prorogando ulteriormente il termine di altri 7 periodi di dodici mesi ciascuno (fino al 31 marzo 2000). Obiettivo principale della nuova normativa è quello di semplificare e razionalizzare il meccanismo del 1984, al fine di renderlo più efficiente. Per tale ragione, tra le altre cose, essa elimina la possibilità di scelta per gli Stati membri tra la formula A e la formula B, attribuendo esclusivamente all'acquirente l'onere del pagamento del prelievo. Come risulta dall'ottavo 'considerando', infatti, «(...) 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 i debitori».

6. In applicazione a tale principio, l'art. 2, n. 2, primo comma, del regolamento di base stabilisce che: «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 che trattiene sul prezzo del latte pagato ai produttori debitori del prelievo e che, in mancanza, riscuote con ogni mezzo appropriato».

7. L'art. 11 del regolamento di base affida alla Commissione il compito di dare attuazione al regime disponendo che: «Le modalità di applicazione del presente regolamento, in particolare le caratteristiche del latte, fra cui il contenuto di grassi, ritenute rappresentative per stabilire i quantitativi di latte consegnati o acquistati sono adottate secondo la procedura prevista dall'art. 30 del regolamento (CEE) n. 804/68» [7].

8. In ottemperanza a quanto previsto da tale disposizione, la Commissione ha adottato il regolamento n. 536/93 [8], che definisce le modalità di attuazione del prelievo supplementare nel settore del latte (in prosieguo: il «regolamento di attuazione»). Come risulta dal secondo 'considerando' di questo ultimo, suo compito principale è quello di fissare gli elementi complementari occorrenti per il conteggio finale del prelievo, definire le misure in grado di garan-

4 — Regolamento (CEE) n. 1109/88 (GU L 110, pag. 27).
5 — Regolamento (CEE) n. 816/92 (GU L 86, pag. 83).
6 — GU L 405, pag. 1.
7 — Ovvero secondo la procedura del comitato di gestione.
8 — Citato.

tire il pagamento di quest'ultimo in tempo utile e predisporre opportune norme di controllo.

9. Il quinto 'considerando' del regolamento d'attuazione sottolinea che «(...) l'esperienza acquisita ha dimostrato che il regime non era pienamente efficiente a causa di forti ritardi sia nella comunicazione dei dati relativi alla raccolta o alla vendita diretta, sia nel pagamento del prelievo (...)» e che «(...) occorre (...) trarre da questa constatazione le conclusioni che si impongono, emanando disposizioni rigorose, corredate di sanzioni, per quanto riguarda le scadenze di comunicazione ed i termini di pagamento».

Il settimo 'considerando' dello stesso regolamento, inoltre, constata che «(...) il regolamento (CEE) n. 3950/92 conferisce all'acquirente la responsabilità principale di una corretta applicazione del regime (...)».

10. Sulla base di queste due considerazioni, la Commissione ha elaborato l'art. 3 del regolamento di attuazione, riguardante gli obblighi degli acquirenti in merito alla trasmissione dei dati relativi ai quantitativi di latte consegnato ed al pagamento del prelievo. Limitandomi alle disposizioni rilevanti per l'attuale controversia, cito il primo comma del n. 1 dell'art. 3, il quale stabilisce che: «alla fine di ciascuno dei periodi di cui all'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 3950/92, l'acquirente effettua, per ogni produttore, un conteggio nel quale, a fronte del quantitativo di riferimento di cui il produttore dispone e del relativo tenore rappresentativo di materia grassa, indica il volume e il tenore di materia grassa del latte e/o dell'equivalente latte consegnato dal produttore durante il periodo in questione».

Il primo comma del n. 2 indica il termine entro il quale tali dati devono essere comunicati alle autorità competenti degli Stati membri. In esso si legge che: «ogni anno, anteriormente al 15 maggio [9], 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 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».

Il secondo comma dello stesso n. 2, la cui validità, ricordo, è oggetto della presente controversia, istituisce una sanzione pecuniaria nel caso in cui l'acquirente effettui una comunicazione tardiva. Secondo quanto stabilito, infatti, «Ove non si rispetti la suddetta scadenza, l'acquirente

9 — Tale testo è stato modificato dal regolamento della Commissione n. 1255/98 (GU L 173, pag. 14), che rettifica l'errore riscontrato nella versione italiana dell'art. 3, n. 2, primo comma, del regolamento n. 536/93, laddove era previsto «entro il 15 maggio» invece di «anteriormente al 15 maggio».

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».

Il n. 4 dell'art. 3 prevede che: «ogni 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». Anche in questo caso è prevista una sanzione. Secondo quanto previsto dal secondo comma di tale paragrafo, «se il termine di pagamento non è rispettato, si applica alle somme dovute un interesse annuale ad un saggio fissato dallo Stato membro e che non può comunque essere inferiore al saggio d'interesse applicato da quest'ultimo per la ripetizione dell'indebito».

11. Bisogna rilevare inoltre che, nel maggio 1998, la Commissione ha modificato la disposizione contestata nella presente causa [10]. Ribadendo l'assoluta necessità del rispetto del termine fissato per la comunicazione dei dati [11], essa ha inasprito le sanzioni pecuniarie e le ha graduate a seconda dell'entità del ritardo. Inoltre, ha introdotto una disposizione tendente a salvaguardare le latterie più piccole. Ai sensi del nuovo testo dell'art. 3 n. 2, secondo comma, del regolamento di attuazione: «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 e 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 e 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 e equivalente latte che gli sono stati consegnati dai produttori. Tale importo non può essere inforiore à 1 500 ECU, né superiore a 60 000 ECU;

10 — Con il regolamento (CE) n. 1001/98 (GU L 142, pag. 22).
11 — Nel primo 'considerando'.

— 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».

La normativa nazionale

12. La normativa nazionale rilevante in materia di prelievo supplementare è contenuta nel regolamento relativo alle quantità garantite nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caserari («Milch-Garantiemengen-Verordnung»). Nel dare attuazione alla disciplina comunitaria, l'art. 11, n. 3, di tale regolamento ribadisce il termine del 15 maggio per la trasmissione, all'organismo nazionale competente per l'applicazione del regime, dei conteggi effettuati dall'acquirente per ogni produttore. Nel caso tedesco, organismo competente è lo Hauptzollamt (l'ufficio doganale). Inoltre, il paragrafo 4 dello stesso articolo introduce l'ulteriore termine del 31 luglio per la presentazione, sempre allo Hauptzollamt, di una notifica dei prelievi da parte delle latterie.

I fatti ed il quesito pregiudiziale

13. La Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen eG (in prosieguo: la «latteria») è un'impresa di trasformazione del latte costituita sotto forma di cooperativa (cooperativa lattiera), i cui membri sono i produttori di latte che la riforniscono. Secondo quanto stabilito dalla legge tedesca sulle cooperative (Genossenschaftsgesetz), ciò comporta che il suo obiettivo principale non è massimizzare il profitto ma, piuttosto, promuovere gli interessi dei suoi membri. Ai sensi della normativa sul prelievo supplementare, tuttavia, essa è considerata acquirente e, pertanto, soggetta agli obblighi relativi alla comunicazione dei dati sui quantitativi di latte consegnato ed al pagamento del prelievo.

14. Il 9 aprile 1997 lo Hauptzollamt di Lindau (in prosieguo: lo «HZA di Lindau») ha inviato alla latteria una notifica con la quale le ricordava che, conformemente a quanto stabilito, sia dalle disposizioni nazionali, sia dall'art. 3 n. 2, del regolamento di attuazione, essa, al più tardi entro il 14 maggio, avrebbe dovuto trasmettere la distinta dei conteggi relativi alle quantità di latte consegnato da ogni produttore.

15. Solo il 16 maggio 1997 la latteria provvedeva ad inviare per posta quanto richiesto. Tale comunicazione, anche a causa della festività di Pentecoste del 19 maggio 1997, giungeva allo HZA di

Lindau il 20 maggio 1997. Constatato il ritardo, lo HZA di Lindau, in ottemperanza a quanto previsto dal secondo comma dell'art. 3, n. 2, del regolamento di attuazione, provvedeva a fissare una sanzione pecuniaria ammontante a 16 661,80 DM.

16. Ritenendo ingiusto il provvedimento, la latteria, il 28 maggio 1997, proponeva opposizione. Quest'ultima veniva rigettata il 5 giugno successivo in quanto ritenuta non fondata.

17. In seguito a ciò la Genossenschaftsverband Bayern e.V., agendo in qualità di mandataria della latteria, presentava ricorso davanti al Finanzgericht München (Tribunale delle finanze di Monaco di Baviera) chiedendo che il provvedimento dello HZA di Lindau ed il rigetto dell'opposizione fossero annullati in quanto la sanzione non risponde al requisito di proporzionalità.

Durante la trattazione orale del procedimento dinnanzi al Finanzgericht anche lo HZA di Lindau conveniva che la sanzione che esso è obbligato ad irrogare in applicazione della normativa comunitaria risulta fortemente sproporzionata. Pertanto, esso chiedeva che fosse sottoposta in via pregiudiziale alla Corte di giustizia una questione relativa alla validità dell'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento di attuazione, che stabilisce le modalità di calcolo di tale sanzione pecuniaria.

18. Concordando sul fatto che la soluzione della controversia dipende dalla validità della disposizione appena citata, il giudice nazionale sospendeva il procedimento per sottoporre alla Corte la seguente questione:

«Se sia valido l'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento (CEE) della Commissione 9 marzo 1993, n. 536 (GU L 57, pag. 12), relativamente alla riscossione di una penalità a carico di una latteria (acquirente di latte)».

La questione pregiudiziale

19. La causa oggi in discussione si inserisce nell'oramai copiosa giurisprudenza della Corte in materia di quote latte. Nel caso di specie, la questione sollevata dal giudice nazionale riguarda una delle modalità di applicazione di tale regime, così come stabilite dalla Commissione nell'ambito della delega di competenze conferitagli dal Consiglio sulla base dell'art. 11 del regolamento di base.

20. Secondo quanto risulta dall'ordinanza di rinvio, la validità della disposizione in esame — che, ricordo, prevede, una sanzione pecuniaria pari all'importo del prelievo che verrebbe riscosso se i quantitativi di latte consegnato superassero dello 0,1 % le quote individuali, per la latteria che

ometta di comunicare, entro il termine del 15 maggio, i conteggi relativi al latte consegnato — viene messa in discussione per quanto riguarda due aspetti differenti. In primo luogo, il giudice nazionale solleva dubbi sul fatto che la Commissione fosse competente a prevedere una sanzione nei confronti degli acquirenti di latte, considerando la norma in questione priva di una valida base giuridica. In secondo luogo, egli dubita anche della legittimità della sanzione stessa, ritenendola sproporzionata rispetto all'obiettivo che essa intende perseguire. A ciò si aggiungono altri due aspetti sollevati dalla latteria, attrice nella causa principale, relativi ad una presunta violazione dei principi di diritto penale inerenti allo Stato di diritto ed ad una violazione del principio di non discriminazione. Durante l'udienza, inoltre, la Commissione ha chiesto che, nel caso in cui la Corte si pronunci per l'invalidità della disposizione in oggetto, l'efficacia retroattiva della sentenza sia limitata ai soli casi per i quali vi sia già stata un'impugnazione. Si deve infine ricordare che l'apprezzamento di validità richiesto dalla giurisdizione di rinvio riguarda l'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento di attuazione nella versione precedente la modifica operata dal regolamento della Commissione n. 1001/98 [12]. Quest'ultimo è entrato in vigore in un momento successivo all'ordinanza di rinvio.

Sull'assenza di base giuridica

21. Il giudice di rinvio sostiene che l'art. 11 del regolamento di base non può essere considerato una valida base giuridica per una norma di attuazione che preveda sanzioni pecuniarie nei confronti degli acquirenti di latte, in quanto quest'ultima eccederebbe le competenze della Commissione in materia di esecuzione.

22. A titolo preliminare si deve ricordare che la Corte ha più volte stabilito che, in particolare per quanto riguarda il settore agricolo, «(...) la nozione di attuazione dev'essere interpretata in senso lato. Poiché solo la Commissione è in grado di seguire costantemente e attentamente l'andamento dei mercati agricoli e di agire con la necessaria tempestività, il Consiglio può essere indotto, nel settore di cui trattasi, ad attribuirle ampi poteri. Di conseguenza, i limiti di detti poteri devono essere definiti in particolare con riferimento agli obiettivi generali essenziali dell'organizzazione di mercato» [13].

23. Nell'ambito di tale interpretazione, la Corte ha esplicitamente fatto rientrare anche il potere di comminare sanzioni [14]. Particolarmente esplicativo a questo proposito mi sembra il ragionamento seguito nella sentenza relativa alla causa Germania/Commissione [15], laddove la Corte ha precisato che gli artt. 145 (divenuto art. 202

12 — Vedi paragrafo 11 delle presenti conclusioni.

13 — Sentenza 25 giugno 1997, causa C-285/94, Italia/Commissione (Racc. pag. I-3519, punto 22). In merito, v. anche sentenza 30 ottobre 1975, causa 23/75, Rey Soda (Racc. pag. 1279, punti 10 e 11); sentenza 11 marzo 1987, cause riunite 279/84, 280/84, 285/84 e 286/84, Rau (Racc. pag. 1069, punto 14), e sentenza 8 giugno 1989, causa 167/88, Association générale des producteurs de blé (Racc. pag. 1653, punto 15).

14 — V. sentenza 18 gennaio 1990, causa C-345/88, Butterabsatz (Racc. pag. I-159, punti da 7 a 12); sentenza 2 maggio 1990, causa C-357/88, Hopermann (Racc. pag. I-1669).

15 — Sentenza 27 ottobre 1992, causa C-240/90, Germania/Commissione (Racc. pag. I-5383).

CE) e 155 (divenuto art. 211 CE) del Trattato CE, nel disciplinare il potere di esecuzione della Commissione «(...) operano una distinzione tra le norme che, presentando un carattere essenziale per la materia di cui trattano, devono essere riservate alla competenza del Consiglio e quelle che, essendone solo l'esecuzione, possono costituire oggetto di una delega alla Commissione». Secondo la Corte, le norme che presentano carattere essenziale sono quelle che provvedono a tradurre gli orientamenti fondamentali della politica comunitaria. Non rientrano, invece, in questa categoria le sanzioni che hanno come scopo quello di garantire l'attuazione di tali orientamenti fondamentali. Pertanto «(...) provvedimenti consistenti nell'adottare sanzioni (...) non oltrepassano l'ambito dell'esecuzione dei principi fissati nei regolamenti di base e (...) poiché il Consiglio non se l'è riservata, tale competenza [può] costituire oggetto di una delega alla Commissione».

Sempre nella stessa sentenza, la Corte sottolinea anche che la previsione di sanzioni da parte della Commissione nell'esercizio del suo potere di esecuzione non necessita di alcuna autorizzazione esplicita del Consiglio, in quanto quest'ultimo nel momento in cui «(...) ha fissato nel suo regolamento di base le norme essenziali della materia di cui trattasi, può delegare alla Commissione il potere generale di adottarne le modalità di applicazione senza dover precisare gli elementi essenziali delle competenze delegate e (...) a tal fine, una disposizione redatta in termini generici fornisce una base di autorizzazione sufficiente» [16].

24. Naturalmente, l'attività di esecuzione deve seguire determinati criteri. La Corte ha più volte stabilito che: «(...) la Commissione è autorizzata ad adottare tutti i provvedimenti necessari o utili per l'attuazione della disciplina di base, purché essi non siano contrastanti con tale disciplina (...)» [17]. Ciò significa che la Commissione, nell'esercitare le sue competenze di esecuzione, deve restare nel quadro delle disposizioni da eseguire, rispettandone gli orientamenti e gli obiettivi.

25. Proprio su quest'ultimo aspetto dell'esercizio del potere di esecuzione si concentra l'attenzione del giudice di rinvio. Basandosi su un'interpretazione letterale dell'ottavo 'considerando' del regolamento di base [18], egli sostiene che il Consiglio, quando sottolinea che l'unico modo per evitare il ripetersi dei lunghi ritardi registrati in passato nella riscossione e nel pagamento del prelievo è quello di assoggettare l'acquirente al prelievo fornendogli tutti i mezzi per assicurarne la riscossione presso il produttore, in realtà intende attribuire la causa dei suddetti ritardi alla circostanza che le latterie, in precedenza, non disponevano di strumenti sufficientemente adeguati per adempiere in modo

16 — Punti da 36 a 41.

17 — Sentenza 17 ottobre 1995, causa C-478/93, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-3081, punto 31). V. anche sentenza 15 maggio 1984, causa 121/83, Zuckerfabrik (Racc. pag. 2039, punto 13), e, in campo non agricolo, la sentenza 19 novembre 1998, causa C-159/96, Portogallo/Commissione (Racc. pag. I-7379).

18 — Vedi paragrafo 5 delle presenti conclusioni.

tempestivo gli obblighi loro imposti dalla normativa comunitaria. Nell'opinione del giudice nazionale, ciò deve essere letto nel senso che il Consiglio, nel predisporre la riforma del prelievo supplementare, avrebbe privilegiato un approccio orientato al rafforzamento della posizione e dei diritti degli acquirenti. Il giudice nazionale, inoltre, ritiene tale interpretazione la più «sensata», considerato che, con la riforma del regime del prelievo supplementare, le latterie hanno assunto l'onere dell'intera attività amministrativa relativa alla gestione delle quote latte, la quale, specie per le latterie più piccole, può risultare particolarmente gravosa.

Sempre secondo il giudice nazionale, la Commissione, nel dare attuazione al regolamento di base, avrebbe, invece, seguito un approccio del tutto differente. Dal quinto e dal settimo 'considerando' del regolamento di attuazione [19], egli deduce che l'istituzione comunitaria addossa alle latterie la colpa dei ritardi citati in precedenza ritenendo indispensabile, per garantire il buon funzionamento del regime, un'azione particolarmente incisiva, diretta ad obbligare queste ultime a svolgere in modo puntuale le loro mansioni. Tale punto di vista si sarebbe quindi concretizzato nella sanzione particolarmente onerosa nei confronti delle latterie prevista dall'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento di attuazione.

Egli, quindi, conclude che la differenza esistente tra gli orientamenti seguiti dalle due istituzioni comporta che l'art. 11 del regolamento di base non possa essere considerato una valida base giuridica per la sanzione oggi in discussione. Inoltre, dato che nemmeno nel Trattato possono essere trovate opportune basi legali, ne deriva che la Commissione, per prevedere una tale disposizione, avrebbe avuto bisogno di un'autorizzazione specifica da parte del Consiglio, attraverso un regolamento emanato ai sensi dell'art. 145 del Trattato CE.

26. Non mi sembra che gli argomenti presentati dal giudice di rinvio possano essere condivisi. Come sottolinea la Commissione nelle sue osservazioni, l'ottavo 'considerando' del regolamento di base, laddove prevede che agli acquirenti devono essere dati tutti i mezzi per garantire la percezione del prelievo, non fa altro che riferirsi al contenuto dell'art. 2, n. 2, primo comma, dello stesso regolamento, che concede alle latterie un'ampia libertà di scelta per quanto riguarda i mezzi a loro disposizione per riscuotere il prelievo [20]. Pertanto, non esiste alcuna ragione che induca a pensare che il Consiglio, nel predisporre la sua normativa, abbia voluto in qualche modo salvaguardare la posizione degli acquirenti, così come non esiste alcuna ragione per ritenere che il Consiglio si sia sentito in obbligo di «compensare» gli oneri amministrativi imposti a quest'ultimi nell'ambito della normativa in materia di quote latte. Anzi, a mio parere, dall'insieme

19 — Vedi paragrafo 9 delle presenti conclusioni.

20 — Vedi paragrafo 6 delle presenti conclusioni.

della disciplina predisposta dal regolamento di base emerge che il Consiglio, nel momento in cui ha assoggettato gli acquirenti al prelievo, dando loro, al contempo, un'ampia libertà per quanto riguarda le modalità di percezione di quest'ultimo, abbia inteso rendere tali acquirenti i principali responsabili della corretta attuazione del regime del prelievo supplementare. Di conseguenza, si deve ritenere che la previsione di una sanzione come quella oggetto del presente procedimento sia perfettamente in linea con gli orientamenti stabiliti dal Consiglio. Essa, pertanto, rientra pienamente nei poteri di esecuzione attribuiti alla Commissione dall'art. 11 del regolamento di base, che ne rappresenta una valida base giuridica.

Sulla violazione del principio di proporzionalità e di non discriminazione

27. La seconda questione sollevata nell'ordinanza di rinvio riguarda la legittimità dell'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento d'attuazione alla luce del principio di proporzionalità. In merito a tale aspetto sono stati addotti ben sei argomenti.

28. In primo luogo viene fatto valere, in particolare dalla giurisdizione di rinvio e dalla latteria, che la sanzione prevista dalla disposizione contestata non tiene in alcun conto l'entità del ritardo nell'invio dei dati relativi al latte consegnato. Ciò comporta che l'ammontare della sanzione pecuniaria sia sempre lo stesso, sia in caso di ritardi di qualche giorno, sia in caso di ritardi particolarmente lunghi, sia, addirittura, nel caso di assenza di qualsiasi comunicazione. Secondo il giudice di rinvio tale sproporzione risulta ulteriormente aggravata dal fatto che, considerati i numerosi adempimenti ai quali le latterie sono sottoposte, l'intervallo di tempo intercorrente tra la fine della campagna lattiera, fissata al 31 marzo, e il termine ultimo per l'invio dei conteggi relativi ai quantitativi di latte consegnato, stabilito per il 15 maggio, può risultare particolarmente breve per le latterie. In tal modo per queste ultime diviene molto difficile rispettare la scadenza prevista dalla Commissione. La latteria, inoltre, sostiene che la situazione appena descritta comporti anche una violazione del principio di non discriminazione, in quanto, non graduando l'ammontare della sanzione a seconda dell'entità del ritardo, si ha come effetto quello di trattare allo stesso modo situazioni che, invece, sono molto diverse dal punto di vista delle conseguenze negative prodotte sul regime.

29. In secondo luogo, il governo tedesco e la latteria sostengono che la data del 15 maggio sarebbe del tutto arbitraria e priva di qualsiasi rapporto con gli altri adempimenti previsti dal regime. Di conseguenza, un suo superamento di qualche giorno non avrebbe alcuna incidenza sull'esecuzione delle disposizioni relative al pagamento del prelievo. Sulla base di ciò essi ritengono che la previsione di sanzioni pecuniarie particolarmente alte in caso di

mancato rispetto di tale termine risulterebbe eccessiva, violando il principio di proporzionalità.

30. In terzo luogo, secondo il giudice di rinvio e la latteria, un'ulteriore causa di sproporzione sarebbe da ritrovare nel fatto che le sanzioni pecuniarie sono calcolate sulla base dei quantitativi di latte consegnato e non dell'ammontare del prelievo supplementare eventualmente dovuto. Anche in questo caso, tale scelta avrebbe come conseguenza che la somma da pagare in caso di superamento del termine risulterebbe troppo alta rispetto allo scopo perseguito dalla Commissione della celere comunicazione e del puntuale pagamento del prelievo.

31. Infine, la latteria invoca altre tre circostanze che dovrebbero indurre a ritenere che l'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento di attuazione violi il principio di proporzionalità. La prima riguarda il fatto che, in caso di ritardo, la sanzione pecuniaria è comminata anche se dai conteggi successivi risulta che la latteria non è soggetta a prelievo. La seconda è legata alla circostanza che la sanzione prevista dalla disposizione contestata è erogata nel momento in cui è riscontrato un ritardo nella comunicazione senza considerare se tale ritardo dipenda dalla volontà della latteria o, piuttosto, da circostanze ad essa non imputabili come, ad esempio, ritardi da parte dei centri di calcolo nazionali nella comunicazione dei dati necessari per provvedere ai conteggi. La terza riguarda il fatto che nell'erogazione della sanzione non si tiene conto di possibili difficoltà che possono insorgere nei rapporti tra le autorità statali preposte per l'attuazione del regime del prelievo supplementare e le latterie.

32. Bisogna innanzitutto ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, «il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati agli scopi perseguiti» [21].

33. Si deve, inoltre, rilevare che, per quanto riguarda la materia nella quale ci troviamo, la Corte ha più volte precisato che «(...) in una situazione implicante l'esigenza di valutare una complessa realtà economica,

21 — Sentenza 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93 Crispoltoni (Racc. pag. I-4863, punto 41). In merito, v. sentenza 20 febbraio 1979, causa 122/78, Buitoni (Racc. pag. 677, punto 16); sentenza 22 gennaio 1986, causa 266/84, Denkavit France (Racc. pag. 149, punto 17); sentenza Hopermann, citata, punto 14; sentenza 21 gennaio 1992, causa C-319/90, Pressler (Racc. pag. I-203, punto 12), e sentenza 17 luglio 1997, causa C-354/95, National Farmers' Union (Racc. pag. I-4559, punto 49).

come in materia di politica agricola comune, il legislatore comunitario gode di un ampio potere discrezionale in relazione alla natura e portata dei provvedimenti da adottare» [22].

34. Per quanto concerne in particolare le disposizioni che prevedono sanzioni, il riconoscimento di tale ampia discrezionalità ha spesso portato la Corte a riconoscere come pienamente legittime anche sanzioni particolarmente severe ed a carattere dissuasivo. Ciò è successo, in particolare, in quei casi in cui la sanzione era legata ad un obbligo considerato principale; ovvero ad un obbligo la cui osservanza sia di fondamentale importanza per il funzionamento di un sistema comunitario come, ed esempio, un'organizzazione comune di mercato [23].

35. Nel caso oggi in discussione ci troviamo indubbiamente nel contesto da ultimo descritto. Ho già in parte anticipato, nella ricostruzione della normativa comunitaria rilevante, che il regime del prelievo supplementare si basa, non sulle quantità di latte prodotte ma, piuttosto, sulle quantità commercializzate. Per ciascuno Stato membro viene determinato un quantitativo annuale globale garantito, che viene poi ripartito tra i produttori in quote individuali. Come si evince in particolare dal terzo 'considerando' del regolamento di base, nell'ambito di tali quote individuali si distinguono i quantitativi di latte attribuiti per le consegne alle latterie e quelli attribuiti per le vendite dirette. Tra questi, i primi rappresentano la quasi totalità della destinazione della produzione lattiera [24]. Risulta evidente da questa breve descrizione, che le quantità di latte consegnate alle latterie sono l'elemento sul quale s'incentra l'intero sistema. Esse, infatti, sono utilizzate come una vera e propria «unità di misura» per il regime. Di conseguenza, l'obbligo per le latterie di comunicare alle autorità nazionali competenti i quantitativi di latte consegnato dai produttori deve essere considerato principale, in quanto la sua violazione è suscettibile di mettere in pericolo l'intero funzionamento del regime del prelievo supplementare nonché il funzionamento dell'organizzazione comune di mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

36. In merito, quindi, alla prima delle motivazioni addotte per sostenere la sproporzione della disposizione contestata nella presente causa, è necessario valutare se il fatto che la sanzione ivi contenuta non

22 — Sentenza 17 maggio 1988, causa 84/87, Erpelding (Racc. pag. 2647, punto 27), V. anche sentenza 20 ottobre 1977, causa 29/77, Roquette (Racc. pag. 1835, punti 19 e 20), sentenza 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder (Racc. pag. 2237, punto 22), sentenza 26 giugno 1990, causa C-8/89, Zardi (Racc. pag. I-2515, punto 11), e sentenza National Farmers' Union, citata, punto 50.

23 — V. in particolare sentenza National Farmers' Union, citata, punti da 51 a 53. V. inoltre sentenza Buitoni, citata, punto 20; sentenza 27 novembre 1986, causa 21/85, Maas (Racc. pag. 3537, punto 15), e sentenza 12 ottobre 1995, causa C-104/94, Cereol Italia (Racc. pag. I-2983, punti 24 e 25).

24 — V. quanto sostenuto dalla Corte dei conti nella sua Relazione speciale 4/93 concernente l'applicazione del regime delle quote latte per il controllo della produzione lattiera (GU C 12 del 15 gennaio 1994, pag. 1).

preveda sanzioni pecuniarie differenziate a seconda dell'entità del ritardo con il quale la latteria ha trasmesso i propri conteggi all'autorità nazionale debba considerarsi una violazione del principio di proporzionalità, ed in particolare del requisito della necessità, oppure se possa ritenersi giustificato alla luce della discrezionalità che, sulla base della giurisprudenza citata in precedenza, deve essere riconosciuta alla Commissione.

37. Ritengo che la prima soluzione sia la più corretta. La Corte, infatti, ha chiaramente stabilito che, anche in relazione a sanzioni collegate ad obblighi principali, l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore comunitario in materia di politica agricola deve comunque rimanere nell'ambito dei confini dettati dal principio di proporzionalità [25].

38. Dall'applicazione che, in questi casi, la Corte ha fatto di tale principio, a mio parere si ricava che, quando si tratta, come nella specie, di un obbligo che stabilisce il rispetto di un termine, una sanzione ad esso collegata, che non preveda sanzioni pecuniarie differenziate in funzione dell'entità del superamento, non viola il principio di proporzionalità solo se il termine suddetto è perentorio, se cioè è possibile dimostrare che un qualsiasi ritardo, indipendentemente dalla sua entità, produce effetti specifici, tali da pregiudicare il buon funzionamento del regime comunitario concernente. Se tale perentorietà non sussiste, ciò significa che gli effetti negativi prodotti sul regime dalla violazione dell'obbligo variano in funzione del ritardo nell'adempimento. Pertanto, una sanzione che non tiene conto di tale circostanza deve essere considerata sproporzionata in quanto non necessaria per raggiungere lo scopo che si prefigge [26].

39. A tale proposito, particolarmente rilevante è quanto stabilito dalla Corte nella sentenza Lingenfelser [27]. Questa riguardava una disposizione della Commissione in materia di distillazione preventiva del vino da tavola, nella quale si prevedeva che il distillatore dovesse pagare al produttore,

25 — In altri termini la Corte, anche di fronte a sanzioni collegate ad obblighi principali, ha sempre controllato che i criteri di proporzionalità fossero rispettati. In merito, v. sentenza National Farmers' Union, citata, punto 49; sentenza Pressler, citata, punto 12; sentenza 23 febbraio 1983, causa 66/82, Fromançais (Racc. pag. 395, punto 8), e sentenza 27 novembre 1991, causa C-199/90, Italtrade (Racc. pag. I-5545, punto 10).

26 — Oltre alle sentenze citate d'appresso, v. Fromançais, citata, punti da 9 a 14; 8 ottobre 1986, causa 9/85, Nordbutter (Racc. pag. 2831, punti 12 e 13); Hopermann, citata, punti 8 e 9; e Italtrade, citata, punti 13 e 14. A titolo di precisazione ritengo opportuno sottolineare che le sentenze citate riguardano disposizioni che collegavano alla violazione dell'obbligo effetti consistenti nell'incameramento di una cauzione o nella perdita di un beneficio. Tali effetti, tuttavia, sono sempre stati trattati alla stregua di sanzioni quando, addirittura, non sono stati esplicitamente qualificati come tali (v., ad esempio, sentenza Italtrade, citata, punto 10). Pertanto, ritengo che la giurisprudenza citata sia pienamente rilevante nel caso oggi in discussione.

27 — Sentenza 27 giugno 1990, causa C-118/89, Lingenfelser (Racc. pag. I-2637, punti 13 e 14).

per il vino, un prezzo minimo d'acquisto entro un dato termine. In caso di superamento di quest'ultimo era prevista una sanzione che consisteva nel recupero totale dell'aiuto in precedenza versato al distillatore dall'organismo d'intervento. Chiamata a pronunciarsi sulla validità della disposizione appena descritta, la Corte parte dalla considerazione che l'obiettivo della fissazione del suddetto termine è quello di «(...) prevedere che il prezzo minimo assicurato al produttore gli sia versato, come regola generale, entro un termine che gli consenta di trarne un utile paragonabile a quello che egli ricaverebbe se si trattasse di una vendita commerciale (...)». Alla luce di ciò essa, quindi, considera che «(...) un superamento del termine di pagamento, che non ha come conseguenza che l'operazione si svolga in condizioni notevolmente diverse da quelle di normali transazioni commerciali, al punto da scoraggiare il produttore dall'offrire il suo vino alla distillazione, non può essere considerato nel senso che pregiudica l'obiettivo stesso del regime di distillazione (...)». Perciò la Corte conclude che «(...) una disposizione che sanziona con la perdita totale dall'aiuto qualsiasi superamento, anche minimo, del termine deve di conseguenza essere considerata sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito con l'istituzione del termine (...)».

40. Ugualmente interessante è quanto deciso dalla Corte, ancora una volta in materia di distillazione preventiva del vino, nella sentenza Pressler [28]. In questo caso la disposizione contestata riguardava l'obbligo previsto per gli operatori di presentare ogni anno entro il 7 settembre alle autorità nazionali competenti una dichiarazione delle giacenze di mosti di uva e di vini da essi detenuti. Le persone aventi un tale obbligo, che non presentavano la dichiarazione entro la data stabilita, erano soggette ad una sanzione consistente nell'esclusione totale dal beneficio delle misure di distillazione preventiva. Anche in questo caso la Corte si è pronunciata per l'invalidità della sanzione. Essa, infatti, ha statuito che: «(...) non sembra che il rispetto assoluto della data del 7 settembre (...) sia indispensabile per garantire alla Commissione una conoscenza adeguata della produzione e delle giacenze nel settore vitivinicolo (...). Dalle considerazioni che precedono risulta che la questione proposta (...) va risolta nel senso che l'art. 10 bis del citato regolamento (...) è invalido nei limiti in cui esclude gli operatori economici dal beneficio di un aiuto alla distillazione, indipendentemente dall'entità del superamento della data del 7 settembre (...) [29].

41. Per quanto riguarda il caso oggi in discussione, l'obiettivo specifico della san-

28 — Sentenza Pressler, citata, punti 16 e 17.

29 — Per completezza si deve rilevare che la Corte ha ritenuto l'obbligo di presentazione tempestiva delle dichiazioni di giacenza un obbligo non principale ma secondario. Tuttavia, già all'epoca l'avvocato generale Tesauro, nelle sue conclusioni sul caso Pressler, sottolineava come «(...) la più recente giurisprudenza mostri un superamento della tradizionale distinzione tra obblighi principali e secondari, verificando anche in relazione ai primi se i mezzi utilizzati per conseguire l'obiettivo desiderato siano conformi a tale obiettivo e necessari al suo raggiungimento (...)». (paragrafo 6 delle conclusioni). Pertanto i principi enunciati dalla Corte in questa sentenza possono sicuramente estendersi anche al caso oggi in discussione.

zione contenuta nell'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento di attuazione del regime del prelievo supplementare è quello di indurre le latterie a presentare i conteggi relativi al latte consegnato dai produttori entro il termine stabilito del 15 maggio di ogni anno. Quest'ultimo rappresenta uno dei termini relativi agli adempimenti amministrativi predisposti dal regime del prelievo supplementare, i quali si susseguono, uno dietro l'altro, fino a giungere alla data del 31 agosto, fissata per il versamento del prelievo. Durante l'udienza la Commissione ha sostenuto che, quando le latterie non rispettano il termine del 15 maggio, il ritardo che ne consegue si ripercuote sul termine successivo, instaurando una reazione a catena che ritarda tutti gli adempimenti, compreso il pagamento del prelievo supplementare. La Commissione, quindi, sostiene che un ritardo nella trasmissione dei dati da parte delle latterie, per le ragioni su esposte, è suscettibile di mettere in pericolo il funzionamento dell'intero regime.

Sebbene dalle considerazioni precedenti emerga che la data del 15 maggio rappresenta una scadenza importante e pienamente giustificata alla luce della disciplina del prelievo supplementare, si deve però anche aggiungere che la Commissione non ha addotto alcun argomento che porti a ritenere che tale termine debba essere considerato anche perentorio. Essa infatti non ha dimostrato che qualsiasi ritardo, anche di lieve entità, si ripercuote effettivamente sulla scadenza successiva determinando gli effetti negativi descritti. Questi ultimi, pertanto, mi sembra rimangano puramente ipotetici. Tale conclusione è ulteriormente rafforzata dalla circostanza che, come risulta dall'ordinanza di rinvio, nel caso di specie, quando la comunicazione della latteria è giunta all'autorità nazionale competente, quest'ultima non aveva nemmeno ancora cominciato i conteggi a livello nazionale.

Tenuto conto del fatto che non si è dimostrato che anche un superamento minimo del termine stabilito per la trasmissione dei dati da parte delle latterie è suscettibile di mettere in pericolo il funzionamento del regime del prelievo supplementare, si deve concludere che una sanzione che punisce tale superamento minimo con la stessa severità di uno di maggiore entità non è necessaria al fine perseguito dalla Commissione della celere comunicazione dei dati.

42. Tra l'altro, mi sembra che la stessa Commissione abbia implicitamente confermato la conclusione alla quale sono appena giunto quando nel 1998 [30] ha modificato la disposizione contestata nella presente causa, introducendo sanzioni pecuniarie differenziate a seconda dell'entità del ritardo fatto registrare dalle latterie nell'invio dei conteggi. Nel terzo 'considerando' del nuovo regolamento, infatti, si riconosce espressamente che: «(...) quanto maggiore è il ritardo con cui un acquirente comunica i dati, tanto più gravi sono le conseguenze per le competenti autorità che devono effettuare il pagamento del prelievo entro la scadenza prevista». Inoltre, nel quarto 'considerando' si stabilisce che, sulla base

30 — Con il regolamento n. 1001/98, citato.

dell'esperienza, «(...) per rendere la penale più efficace e *proporzionale* alla gravità dell'inadempienza, appare opportuno aumentarne l'importo nei casi in cui il ritardo superi 15 giorni e stabilire sanzioni pecuniarie crescenti per ulteriori ritardi» [31]. Mi sembra quindi evidente che la stessa Commissione riconosca non solo che al fine di garantire il buon funzionamento del regime del prelievo supplementare non è necessario prevedere sanzioni che non tengano conto dell'entità del ritardo, ma, addirittura, che una graduazione in questo senso è il mezzo per rendere tale sanzione più efficace.

43. Se le considerazioni svolte fino a questo punto hanno portato alla conclusione che la sanzione prevista dall'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento d'attuazione, per le ragioni su esposte, è sproporzionata in quanto non tiene conto dell'entità del superamento del termine previsto, per la stessa ragione si deve anche ritenere che essa violi il principio di non discriminazione che, nel settore della politica agricola comune, è espressamente formulato dall'art. 40 del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 34 CE). Nel momento in cui, infatti, si è stabilito che il pregiudizio che il superamento del termine del 15 maggio arreca al regime del prelievo supplementare non è sempre lo stesso, ma dipende dall'entità del ritardo, si deve anche riconoscere che la disposizione contestata, senza alcuna giustificazione, tratta allo stesso modo situazioni che, invece, devono essere considerate differenti [32].

44. Per quanto riguarda il secondo argomento addotto per giustificare l'assenza di proporzionalità della disposizione in oggetto, tratto dalla presunta arbitrarietà della data del 15 maggio, rinvio a quanto appena considerato.

45. Ritengo, invece, che siano da respingere tutte le altre motivazioni prospettate dalla giurisdizione di rinvio e dalle parti.

In merito all'argomento invocato dal giudice nazionale e dalla latteria, relativo al fatto che la sanzione pecuniaria viene calcolata sulla base dei quantitativi di latte consegnato e non dell'ammontare del prelievo, si deve sottolineare che, come già ricordato, la sanzione prevista dall'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento di attuazione ha lo scopo specifico di indurre le latterie a rispettare l'obbligo di comunicazione dei dati relativi ai quantitativi di latte consegnato dai produttori. Risulta evidente che tale obbligo non è in rapporto diretto con quello, collegato ma separato, relativo al pagamento del prelievo. Ne segue che, se si privilegia tale criterio per la determinazione dell'importo della sanzione, si vengono ad escludere dal paga-

31 — Il corsivo è mio.

32 — V., per tutte, sentenza 13 dicembre 1984, causa 106/83, Sermide (Racc. pag. 4209, punto 28).

mento tutte le latterie che, pur avendo inviato in ritardo i propri dati, in seguito ai conteggi, non risultassero soggette a prelievo. Tale circostanza non solo risulterebbe discriminatoria, ma impedirebbe anche di raggiungere il fine per il quale la sanzione è stata prevista. Come ha sottolineato la Commissione, infatti, per poter effettuare i calcoli a livello nazionale, le comunicazioni delle latterie che non hanno superato la somma delle quantità di riferimento individuale e, pertanto, non risultano soggette a prelievo sono altrettanto importanti delle comunicazioni delle latterie che invece tale somma l'hanno superata. Infine, bisogna tenere conto anche del fatto che, collegando il calcolo della sanzione ai quantitativi di latte consegnato, è stato possibile introdurre un elemento di graduazione che permette la differenziazione dell'ammontare della sanzione a seconda del volume d'affari della latteria. Alla luce di tali considerazioni si deve quindi concludere che il criterio scelto dalla Commissione per il calcolo della sanzione prevista dalla disposizione contestata è proporzionato rispetto allo scopo perseguito.

46. Infine, in merito agli ultimi tre argomenti addotti dalla latteria, ritengo sufficiente precisare che, per quanto riguarda il fatto che, in caso di ritardo, la sanzione pecuniaria è comminata indipendentemente dalla circostanza che, in seguito ai conteggi, la latteria risulti o meno soggetta a prelievo. Sul punto rimando a quanto appena considerato in relazione al criterio di calcolo della sanzione. In merito, invece, agli altri due argomenti addotti dalla latteria, mi sembra che entrambi, anche se non sono stati ben motivati, riguardino eventuali problemi che potrebbero insorgere tra le latterie e le autorità nazionali competenti in materia di regime del prelievo supplementare. Se così è, i suddetti argomenti non possono essere considerati pertinenti, in quanto tali tipi di problemi non sono rilevanti ai fini della valutazione di proporzionalità di una disposizione comunitaria.

Sulla violazione dei principi di diritto penale

47. L'ultimo vizio dell'atto fatto valere dalla latteria in relazione alla validità dell'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento di attuazione riguarda la presunta violazione dei principi di diritto penale inerenti allo Stato di diritto. In merito, l'attrice nella causa principale sostiene che, in ragione del suo grado e della sua importanza, la sanzione oggetto del presente procedimento sarebbe di natura penale. Nella sua opinione, una sanzione assume tale carattere quando supera certi limiti. Nel caso di specie i suddetti limiti si dovrebbero ritenere superati nel momento in cui la sanzione prevista dalla disposizione contestata non considera se la latteria, in seguito ai conteggi, risulti o meno soggetta a prelievo e stabilisce il calcolo delle penali esclusivamente sulla base dei quantitativi di latte consegnato. Inoltre, la latteria aggiunge che, considerate le ingenti spese amministrative alle quali essa è soggetta a causa del regime del prelievo supplementare, il fatto di dover pagare una sanzione pecuniaria di considerevole entità per il superamento insignificante di un termine secondario rivestirebbe indubbiamente un carattere penale.

In conseguenza di ciò essa sostiene che, al fine di valutare la validità della sanzione in oggetto, diventerebbero applicabili i principi di diritto penale, tra cui specialmente il principio del «*nulla poena sine culpa*». Pertanto, considerato che nel comminare le sanzioni pecuniarie non si tiene conto dell'esistenza o meno della colpa da parte della latteria che ha superato il termine stabilito, si dovrebbe concludere che la suddetta sanzione sia illegittima.

48. L'argomento sostenuto dalla latteria è totalmente privo di fondamento: l'ammontare di una sanzione comunitaria non può incidere sulla natura di quest'ultima attribuendole, nel caso in cui la somma da pagare raggiunga livelli particolarmente elevati, un carattere penale.

49. In linea generale, si deve premettere che la Corte non ha mai ritenuto necessario definire in modo puntuale la natura del potere sanzionatorio della Comunità europea, evitando di entrare nel merito della distinzione tra sanzioni amministrative e sanzioni penali [33]. Piuttosto, essa ha preferito delineare i contorni del suddetto potere stabilendone le caratteristiche principali. In tale attività la Corte ha utilizzato come criterio guida prevalente il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Trattato.

50. Tra le suddette caratteristiche, come ho già avuto modo di considerare [34], la Corte ha fatto rientrare anche la natura dissuasiva, cioè la capacità della sanzione di costituire un valido deterrente alla violazione dell'obbligo ad essa collegato. Risulta evidente in particolare dalla giurisprudenza relativa alle ammende comminate dalla Commissione in materia di concorrenza che, per la Corte, tale carattere giustifica la presenza di sanzioni d'importo particolarmente elevato [35] senza che ciò comporti alcuna influenza sulla natura della sanzione stessa. Anzi, da questo punto di vista, si deve rilevare che la Corte ha esplicitamente escluso il carattere penale delle ammende comminate dalla Commissione in materia di concorrenza [36]. L'unico limite posto è che tali importi siano commisurati alla gravità dell'infrazione e che la valutazione di quest'ultima sia fatta tenendo conto, in particolare, del pregiudizio arrecato al sistema comunitario [37].

51. Si deve quindi ritenere che quanto sostenuto dalla latteria non faccia altro che riproporre, sotto altra veste, il problema della proporzionalità della sanzione contestata. Non mi sembra quindi necessario soffermarmi ulteriormente su tale que-

33 — Nei pochi casi nei quali la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla natura penale o meno di sanzioni comunitarie, infatti, essa non ha mai proposto una definizione «in positivo», limitandosi ad escludere nel caso di specie, la natura penale della sanzione contestata. V., in merito, sentenza 27 ottobre 1992, causa C-240/90, Germania/Commissione (Racc. pag. I-5383, punti 24 e 25), e sentenza del Tribunale di primo grado 6 ottobre 1994, causa T-83/91, Tetra Pak (Racc. pag. II-755, punto 235).

34 — V., in merito, paragrafo 34 delle presenti conclusioni.

35 — V. sentenza 7 giugno 1983, cause riunite da 100 a 103/80, Musique Diffusion française (Racc. pag. 1825, punti 106 e 107), e sentenza del Tribunale di primo grado 10 marzo 1992, causa T-15/89, Chemie Linz (Racc. pag. II-1275, punti da 355 a 364).

36 — V. sentenza Tetra Pak, citata, punto 235.

37 — V. sentenze 12 novembre 1985, causa 183/83, Krupp (Racc. pag. 3609, punto 40), e Musique Diffusion française citata, punto 109, sentenza del Tribunale di primo grado 14 luglio 1994, T-77/92, Parker Pen (Racc. pag. II-549, punto 92); sentenza del Tribunale di primo grado 22 ottobre 1997, cause riunite T-213/95 e T-18/96, SEK (Racc. pag. II-1739, punti 146 e 147).

stione rinviando alle considerazioni da me svolte in precedenza.

Sulla richiesta di limitazione degli effetti della sentenza

52. Rimane a questo punto un'ultima questione. Durante l'udienza la Commissione ha chiesto che, nel caso in cui la Corte dovesse pronunciarsi per l'invalidità della disposizione contestata, essa limiti gli effetti della sua pronuncia solo ai casi futuri, ad eccezione di quelli in cui vi è già stata impugnazione. Tale richiesta è motivata dalla ragione di evitare di compromettere la fiducia che gli Stati membri ripongono nell'eguaglianza e nel buon funzionamento delle Comunità.

53. A tale proposito si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza oramai consolidata, «(...) una sentenza della Corte che constata in via pregiudiziale l'invalidità di un atto comunitario ha, in principio, effetto risalente alla data dell'entrata in vigore dell'atto, al pari di una sentenza di annullamento (...). La Corte dispone tuttavia della facoltà di limitare nel tempo, nella stessa sentenza, gli effetti di una dichiarazione in via pregiudiziale di invalidità di un regolamento comunitario, quando ciò sia giustificato da considerazioni imperative attinenti alla certezza del diritto (...) [38] ».

54. Da tale giurisprudenza, quindi, deriva che la possibilità di limitare gli effetti retroattivi di una sentenza dichiarativa di invalidità deve essere considerata in modo restrittivo. Una tale decisione, infatti, risulta giustificata solo in casi eccezionali, quando essa sia necessaria per salvaguardare interessi ritenuti, nelle circostanze di specie, tanto importanti da prevalere rispetto all'esigenza di garantire un'effettiva protezione giurisdizionale.

55. Per quanto riguarda il caso oggi in discussione, non mi sembra che tali condizioni siano presenti. Tenuto conto delle norme e della dimensione del fenomeno, infatti, non è ravvisabile il pericolo di gravi sconvolgimenti in rapporti giuridici stabiliti in buona fede, considerato dalla Corte presupposto per riconoscere l'esistenza di un possibile pregiudizio al principio della certezza del diritto [39].

56. Ritengo, pertanto, che la richiesta della Commissione di limitare gli effetti retroattivi di un'eventuale pronuncia della Corte di invalidità della disposizione contestata non debba esser accolta.

38 — Sentenza 8 febbraio 1996, causa C-212/94, FMC (Racc. pag. I-389, punti 55 e 56). V. inoltre sentenza 15 ottobre 1980, causa 145/79, Roquette Frères (Racc. pag. 2917, punto 51), sentenza 15 gennaio 1986, causa 41/84, Pinna (Racc. pag. 1, punto 26), e sentenza 10 marzo 1992, cause riunite C-38/90 e C-151/90, Lomas (Racc. pag. I-1781, punti 23 e 24).

39 — Da ultimo, sentenza 24 settembre 1998, causa C-35/97, Commissione/Francia (Racc. pag. I-5325, punto 49), e sentenza 4 maggio 1999, causa C-262/96, Sema Sürül, punti 107 e 108, Racc. pag. I-2685.

Conclusione

57. Per i motivi indicati propongo di rispondere nel modo seguente al quesito posto dal Finanzgericht di Monaco di Baviera:

«L'art. 3, n. 2, secondo comma, del regolamento (CEE) della Commissione n. 536/93, relativo alla riscossione di una penalità a carico di una latteria, è invalido in quanto non prevede una graduazione della suddetta penalità in relazione all'entità del superamento del termine del 15 maggio stabilito dall'art. 3, n. 2, primo comma, del suddetto regolamento n. 536/93, per la trasmissione dei conteggi relativi ai quantitativi di latte consegnato dai produttori».