RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nel procedimento C-174/88 *

I — Antefatti e procedimento

1. *Lo sfondo giuridico e gli antefatti della causa principale*

Il regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 148, pag. 13; in prosieguo: il « regolamento di base ») è stato emendato tra l'altro dal regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856 (GU L 90, pag. 10), che vi ha inserito un nuovo articolo 5 quater che istituisce durante cinque periodi di dodici mesi consecutivi un prelievo supplementare. A norma del n. 1 di detto articolo, gli Stati membri potevano scegliere se porre il prelievo a carico dei produttori di latte (formula A) oppure degli acquirenti di latte (formula B). Il prelievo è dovuto sui quantitativi di latte e/o di equivalente latte che il produttore ha fornito ad un acquirente (formula A) o che sono stati forniti da produttori all'acquirente (formula B) e che, durante il periodo di dodici mesi in questione, superano un quantitativo di riferimento da determinarsi.

L'art. 5 quater, n. 2, prevede che il prelievo è del pari dovuto da ogni produttore di latte per i quantitativi di latte e/o di equivalente latte che ha venduto direttamente per il consumo e che nel periodo di dodici mesi in questione superano un quantitativo di riferimento da determinarsi.

Il regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo (GU L 90, pag. 13) precisa all'art. 2, n. 1, che il quantitativo di riferimento è pari al quantitativo di latte o di equivalente latte consegnato dal produttore nell'anno civile 1981 (formula A) o al quantitativo di latte o di equivalente latte acquistato da un acquirente nell'anno civile 1981 (formula B), aumentati dell'1%. A norma dell'art. 6. n. 1, di detto regolamento « a ciascun produttore di latte e di prodotti lattiero-caseari di cui all'art. 5 quater, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 804/68 è attribuito un quantitativo di riferimento corrispondente alle vendite dirette da lui effettuate durante l'anno civile 1981, con un aumento dell'1% ».

A norma del n. 2 dello stesso articolo, la totalità dei quantitativi di riferimento assegnati conformemente al n. 1 non deve superare i quantitativi fissati nell'allegato del regolamento: per il Regno Unito questo quantitativo ammonta a 187 000 t.

L'art. 12, lett. c), f) e h), del regolamento n. 857/84 precisa che ai sensi di 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 nel territorio geografico della Comunità,

* Lingua processuale: l'inglese.

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

— e/o effettua consegne all'acquirente;

f) impresa dedita al trattamento o alla trasformazione del latte o di altri prodotti lattiero-caseari: un'impresa o un'associazione che limita la sua attività lattiera a operazioni di raccolta, d'imballaggio, d'immagazzinaggio e di raffreddamento o ad una di tali operazioni;

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

Il regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371 (GU L 132, pag. 11), stabilisce le modalità di applicazione del prelievo supplementare contemplato all'art. 5 quater del regolamento di base. A norma del suo art. 4:

« 1. Ogni produttore di latte e di prodotti lattiero-caseari di cui all'art. 5 quater, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 804/68 presenta (...) all'organismo competente (...) una domanda di registrazione, accompagnata da una dichiarazione da cui risulti il tipo e la quantità delle vendite dirette effettuate nell'anno civile 1981 (...)

2. I produttori che abbiano iniziato la vendita diretta di latte e di prodotti lattiero-caseari dal 1° gennaio 1981, ma anteriormente al 1° aprile 1984, o che abbiano profondamente modificato la loro attività dal 1° gennaio 1981, indicano nella dichiarazione allegata alla domanda di registrazione il tipo e la quantità delle vendite dirette effettuate nel corso dei primi dodici mesi di attività.

Se svolgono la loro attività da meno di dodici mesi, indicano il tipo e la quantità delle vendite effettuate nel periodo di vendita effettivo.

3. (...)

4. Entro il limite dei quantitativi di cui all'art. 6, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 857/84, fissati nell'allegato del regolamento stesso, gli Stati membri assegnano:

a) ai produttori di cui al paragrafo 1, un quantitativo di riferimento corrispondente alle vendite dirette da essi effettuate nell'anno civile 1981 maggiorate dell'1%, se del caso corrette da una percentuale uniforme per tener conto del citato art. 6, paragrafo 2;

b) ai produttori di cui al paragrafo 2, un quantitativo di riferimento corrispondente alle vendite da essi effettuate negli ultimi dodici mesi di attività precedenti il 1° aprile 1984, applicandovi, se del caso, una percentuale; per i produttori che non raggiungono i dodici mesi di attività, gli Stati membri determinano un quantitativo annuo di vendite sulla base delle vendite effettive di tali produttori, assegnando loro un quantitativo di riferimento conformemente alle disposizioni di cui sopra (...) ».

Il regolamento (CEE) del Consiglio 26 febbraio 1985, n. 590 (GU L 68, pag. 1), ha modificato il regolamento n. 857/84, già ricordato, in particolare sostituendo l'art. 6 con le seguenti disposizioni:

« *Articolo 6*

1. A ciascun produttore di latte e di prodotti lattiero-caseari di cui all'art. 5 quater, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 804/68 è attribuito un quantitativo di riferimento corrispondente alle vendite dirette da lui effettuate durante l'anno civile 1981, con un aumento dell'1%.

Tuttavia, gli Stati membri possono prevedere che sul loro territorio il quantitativo di riferimento del produttore sia uguale al quantitativo delle vendite dirette da esso effettuate durante l'anno civile 1982 o l'anno civile 1983, con l'applicazione di una percentuale. Tale percentuale può essere modulata in funzione del livello delle vendite di certe categorie di debitori del prelievo, dell'evoluzione delle vendite in talune regioni tra il 1981 e il 1983 o dell'evoluzione delle vendite di alcune categorie di debitori del prelievo durante lo stesso periodo, secondo le condizioni da determinarsi in conformità della procedura prevista dall'art. 30 del regolamento (CEE) n. 804/68.

2. Fatto salvo l'art. 6 bis, la totalità dei quantitativi di riferimento attribuiti in conformità del paragrafo 1 non deve eccedere i quantitativi fissati in allegato ».

Nel Regno Unito, che ha optato per la formula B (acquirenti), spetta al ministro dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione (in prosieguo: il « ministro »), in virtù delle Dairy Produce Quota Regulations 1984 (SI 1984, n. 1047), fissare una quota iniziale di vendite dirette (il quantitativo di riferimento per dette vendite contemplato dalla legislazione comunitaria) per ciascun produttore di latte e di prodotti lattiero-caseari che presenta la rituale domanda e che soddisfa le condizioni necessarie per l'assegnazione di una quota. Allorché il ministro ha fissato una quota iniziale, l'interessato può, se non concorda sull'importo della quota che gli viene assegnata, presentare ricorso avverso detta decisione entro 21 giorni dinanzi al Dairy Produce Quota Tribunal for England and Wales (in prosieguo: il « Quota Tribunal »).

L'impresa Hall & Sons (Dairy Farmers) Limited (in prosieguo: la « Hall ») si occupa di forniture di latte e di prodotti lattiero-caseari ed in particolare di formaggio, di panna e di yogurt. La Hall vende direttamente ai propri clienti (dettaglianti e grossisti) senza passare per un sistema gestito dal Milk Marketing Board (in prosieguo: il « MMB »). La Hall non solo produce direttamente latte mediante il proprio bestiame, ma acquista anche altro latte presso terzi fornitori, onde far fronte alle richieste della sua clientela.

Il 22 agosto 1984, la Hall ha sollecitato al ministro l'assegnazione di una quota iniziale di vendite dirette. Con lettera 21 gennaio 1985, il ministro informava la Hall che aveva previsto di assegnarle una quota iniziale di 1 323 193 litri, in base ad una stima della produzione del bestiame da latte di proprietà dell'azienda. Con pronuncia del 29 agosto 1985, il Quota Tribunal, adito dalla Hall, dichiarava di non poter modificare la quota iniziale, giacché, per stabilire quanto spettasse alla Hall come quota di prodotti lattiero-caseari, si potevano prendere in considerazione solo le vendite di latte e di prodotti lattiero-caseari derivati o provenienti dalle aziende di proprietà della Hall. La Hall sosteneva invece che si doveva tener conto di tutte le vendite effettuate durante il periodo in questione, senza distinguere se il latte era stato prodotto nelle sue aziende oppure acquistato presso il MMB.

La Hall adiva poi, in sede di cassazione, la Queen's Bench Division della High Court. Quest'ultima decideva di sospendere il procedimento per sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

« Se il quantitativo di riferimento da assegnare ad un produttore di latte in conformità con le disposizioni del 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, e del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68, nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, vada calcolato tenendo conto di tutte le vendite dirette effettuate dal produttore nell'anno civile di cui trattasi oppure solo delle vendite dirette di latte da esso prodotto, effettuate nello stesso periodo ».

2. *Il procedimento dinanzi alla Corte di giustizia*

L'ordinanza della Queen's Bench Division della High Court è stata registrata nella cancelleria della Corte il 28 giugno 1988.

Conformemente all'art. 20 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea hanno presentato osservazioni scritte la Hall, rappresentata dagli avv.ti Stuart Isaacs e Neil Calver, barrister, e dall'avv. D. Jackson, solicitor, il Regno Unito, rappresentato dall'avv. George Pulman, barrister, e dalla sig.ra S. Hay, in qualità di agente, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sig.ri Grant Lawrence, per la fase scritta, e Peter Oliver, per la fase orale, membri del suo servizio giuridico, in qualità di agenti.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, il 4 ottobre 1989 la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria ed ha attribuito la causa alla Prima Sezione. Essa ha tuttavia chiesto per iscritto al governo britannico di fornirle, entro il 25 ottobre 1989, una copia integrale delle « Dairy Produce Quota Regulations 1984 ». A questa richiesta è stato ottemperato entro il termine prescritto.

II — Riassunto delle osservazioni scritte presentate alla Corte

L'attrice nella causa principale, impresa Hall, dopo aver illustrato le norme comunitarie e nazionali in materia, dichiara che il suo punto di vista e quello del Quota Tribunal coincidono nel riconoscere che la Hall è un « produttore » ai sensi dell'art. 12, lett. c), del regolamento n. 857/84. Per l'attrice, questa definizione vale pure nel contesto degli altri regolamenti che contemplano il prelievo supplementare. Poiché il latte da essa venduto non passa per alcuna impresa di trattamento o di trasformazione, se ne desume che viene venduto direttamente al consumatore.

Conseguenza inevitabile per la Hall, è che essa rientra tra i produttori contemplati dall'art. 6 del regolamento n. 857/84, tanto nell'edizione iniziale quanto nella versione modificata, le cui disposizioni implicano l'obbligo di assegnare un quantitativo di riferimento che deve necessariamente corrispondere al volume delle vendite dirette. Questa interpretazione d'altra parte è confermata dalle disposizioni dell'art. 4, nn. 2 e 4, lett. b), del regolamento n. 1371/84, che si applicano alla fattispecie.

La Hall ritiene che detta interpretazione sia conforme non solo al senso inequivocabile delle disposizioni in questione, ma anche alla nozione di « quantitativo di riferimento », accolta nel diritto comunitario. Infatti, poiché detta nozione si impernia sul quantitativo di latte venduto e sull'accesso al mercato, il quantitativo di riferimento deve venir calcolato in realtà in base al complesso delle vendite del fornitore che pratica la vendita diretta durante il periodo di riferimento contemplato e non è vincolato alla produzione propria dell'interessato. Richiamandosi alla dichiarazione sul latte effettuata dal Regno Unito il 27 ottobre 1970, nonché alla dichiarazione sul latte allegata all'atto finale di adesione del Regno Unito alla CEE, la Hall sostiene che uno degli obiettivi della politica comune consiste nel far destinare quanto più latte possibile al consumo in forma liquida in tutta la Comunità e che si deve vegliare, nell'attuazione di questa politica, a non ostacolare il perseguimento di questo obiettivo, il che corrobora la sua interpretazione delle norme comunitarie in questione. A suo parere questa interpretazione è d'altra parte confermata dalle sentenze 28 aprile 1988, Thevenot (causa 61/87, Racc. pag. 2375), e 17 maggio 1988, Erpelding (causa 84/87, Racc. pag. 2647), poiché dette sentenze dimostrano chiaramente che l'elemento importante per la determinazione del quantitativo di riferimento da assegnare è il quantitativo di latte « fornito dal produttore » durante il periodo di riferimento preso in considerazione.

Per la Hall, qualsiasi interpretazione dell'art. 6 del regolamento n. 857/84 che si risolva nel calcolo del prelievo supplementare esclusivamente in base alle vendite dirette di latte di produzione propria va disattesa

— in quanto risulta incompatibile con il senso palese dell'art. 6 già ricordato;

— in quanto pone, senza alcun plausibile motivo, limiti al senso evidente, chiaro e non equivoco attribuito dall'art. 12, lett. h) all'espressione « latte o equivalente latte venduto direttamente al consumo »;

— in quanto appare incompatibile con la nozione di quantitativo di riferimento e con le finalità della politica comune;

— in quanto non trova fondamento in disposizioni chiare e precise, mentre talune disposizioni comunitarie come l'art. 7, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 20 giugno 1978, n. 1422, relativo alla concessione di taluni diritti speciali ad alcune organizzazioni di produttori di latte nel Regno Unito (GU L 171, pag. 14), l'art. 5 quater, n. 2 del regolamento di base, l'art. 6 del regolamento n. 857/84 e l'art. 4 del regolamento n. 1371/84 dimostrano che il legislatore comunitario ha molto ampiamente tenuto conto della categoria dei produttori costituita dai fornitori che praticano la vendita diretta;

— poiché, sebbene l'interpretazione della Hall si risolva in una duplice attribuzione di un quantitativo di riferimento, questa attribuzione non si opera nei due casi con lo stesso criterio, ma trae la propria origine da due situazioni distinte, per le quali i vigenti regolamenti contemplano norme distinte;

— poiché l'interpretazione accolta dalla Hall non provoca alcuna discriminazione tra produttori, vista l'interpretazione estensiva che occorre dare alle norme di diritto comunitario derivato, onde evitare siffatta discriminazione (v.

sentenze 13 dicembre 1983, Commissione/Consiglio, causa 218/82, Racc. pag. 4063, e 25 novembre 1986, Klensch, cause riunite 201/85 e 202/85, Racc. pag. 3477), viste le condizioni che devono sussistere affinché vi sia un rischio di discriminazione (v. sentenze 13 giugno 1978, Denkavit, causa 139/77, Racc. pag. 1317 e 19 ottobre 1977, Ruckdeschel, cause riunite 117/76 e 16/77, Racc. pag. 1753) e visto che la Hall, come altri fornitori che praticano la vendita diretta, si trova in una situazione particolare che non è né comparabile né identica a quella degli altri produttori che vendono il loro latte soltanto al MMB (v. per analogia, le due sentenze 28 aprile 1988, Mulder, causa 120/86, Racc. pag. 2321, e Von Deetzen, causa 170/86, Racc. pag. 2555);

— poiché l'anomalia che consegue dall'interpretazione caldeggiata dalla Hall, cioé che lo stesso latte viene preso in considerazione due volte per l'attribuzione di un quantitativo di riferimento, non è tale di per sé da inficiare detta interpretazione (v. per quanto riguarda l'esistenza di dette anomalie nell'ambito del regime delle quote e dei prelievi supplementari nel settore del latte, il rapporto speciale n. 2/87 della Corte dei conti).

La Hall propone quindi alla Corte di risolvere la questione pregiudiziale dichiarando che il quantitativo di riferimento va calcolato in base a tutte le vendite dirette effettuate dal produttore durante l'anno civile in questione e non già in base alle sole vendite dirette di latte di produzione propria da lui effettuate nello stesso periodo.

Il *governo britannico* ricorda che diverse modalità riguardanti la suddivisione della quota nazionale tra i vari produttori di uno Stato membro, analogamente alle modalità di riscossione del prelievo, sono state lasciate alla discrezione degli Stati membri. I termini « dairy produce sold by a producer by direct sale » devono quindi venire interpretati alla luce delle disposizioni comunitarie e non già rispetto alle sole disposizioni nazionali.

Il governo britannico sottolinea che la Hall svolge due tipi di attività: da un lato essa gestisce una propria tenuta e vende prodotti lattieri direttamente ai consumatori, mentre d'altro canto essa compra latte e vende poi latte o prodotti lattiero-caseari direttamente ai consumatori. Secondo il governo britannico solo la prima di queste attività rientra nell'art. 5 quater, n. 2, del regolamento di base. Infatti, i quantitativi globali garantiti per le forniture all'ingrosso (art. 5 quater, n. 3) e i quantitativi globali garantiti per le vendite dirette (allegato al regolamento n. 857/84) sono tra di loro indipendenti. Il rapporto tra le due categorie è però dimostrato dall'art. 6 bis del regolamento n. 857/84 (inserito in forza del regolamento n. 590/85) in virtù del quale i produttori che dispongono di due quantitativi di riferimento, per le consegne e per le vendite dirette, possono ottenere un aumento di uno dei due quantitativi di riferimento nell'ambito di un periodo di dodici mesi, purché si riduca adeguatamente l'altro quantitativo di riferimento per lo stesso periodo di dodici mesi.

Dal momento che la Hall non vende latte al MMB non ha quota di fornitura. Essa ha solo una quota per vendite dirette. Tutto il latte acquistato dalla Hall presso il MMB ha già costituito base di calcolo per una quota assegnata al produttore originario. Ammettere che il latte costituisca due o più volte la base di calcolo di una quota equivarrebbe ad

un disconoscimento radicale della finalità dell'instaurazione di un regime di quote dei prodotti lattiero-caseari. Se chiunque possiede una mucca, ma acquista latte presso il MMB, avesse diritto ad una quota per tutto il latte così acquistato, gruppi del settore lattiero-caseario potrebbero aggirare il regime delle quote e procurarsi illeciti vantaggi nei confronti dei piccoli produttori. Ne conseguirebbe una discriminazione sostanziale a favore dei produttori che praticano la vendita diretta e a detrimento dei produttori che eseguono forniture.

La *Commissione*, appoggiando il punto di vista del governo britannico, osserva che è dalla coesistenza delle due attività svolte dalla Hall o da una certa confusione tra di esse che nascono le difficoltà incontrate dal giudice nazionale. Come proprietaria di bestiame da latte la Hall ha diritto ad un quantitativo di riferimento per la parte delle vendite corrispondente al latte ottenuto dal proprio bestiame. Essa non ha invece diritto ad un quantitativo di riferimento per le vendite dirette allorché la sua attività consiste nell'acquistare latte presso terzi produttori e nel rivenderlo ai consumatori in forma di latte o di prodotti lattiero-caseari, poiché in questo caso il produttore è la persona che ottiene il latte dal proprio bestiame.

La Commissione esamina poi le fonti potenziali del latte acquistato dalla Hall ed osserva che, se questo latte fosse acquistato direttamente presso altri produttori, la Hall avrebbe indubbiamente diritto, in quanto acquirente, a un quantitativo di riferimento secondo la formula B dell'art. 5 quater, n. 1, del regolamento di base, in virtù delle forniture che le sono state effettuate, e dovrebbe poi suddividere detta quota tra i vari produttori presso i quali acquista latte. La Commissione ritiene tuttavia che, nella situazione che caratterizza il mercato britannico del latte e dei prodotti lattiero-caseari, pare più probabile che la Hall non acquisti direttamente presso produttori singoli, ma invece presso un ente quale il MMB.

La Commissione sostiene che la definizione del produttore, di cui all'art. 12, lett. c), del regolamento n. 857/84, non conferisce alla Hall il diritto ad un quantitativo di riferimento in virtù delle vendite dirette per tutto il latte venduto al consumatore, indipendentemente dal fatto che detto latte sia o meno di produzione propria, come si dice nella prima parte della definizione. Detto quantitativo di riferimento si intende destinato al produttore che vende direttamente il latte ottenuto dal proprio bestiame, in modo che egli non sia obbligato a passare attraverso terzi.

La Commissione ritiene infine che l'interpretazione caldeggiata dalla Hall potrebbe sfociare in un aumento della produzione di latte, il che sarebbe in contrasto con la finalità perseguita dalla disciplina comunitaria.

G. Slynn
giudice relatore