CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 3 febbraio 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Come incide sulle quote di latte assegnate a un produttore il cambiamento di acquirente nel corso di un «anno lattiero»? Questo è, in sostanza, il quesito che vi pone il Tribunal de paix di Lussemburgo.

2. Il mercato lattiero-caseario costituisce l'oggetto di una complessa normativa comunitaria che persegue due obiettivi: rimediare allo squilibrio strutturale tra l'offerta e la domanda e tenere conto della situazione particolare di certi produttori.

3. Il regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856 [1], ha modificato 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 [2], completandolo con l'art. 5 quater che istituisce un prelievo supplementare a carico dei produttori o acquirenti di latte di vacca.

4. Così, nel caso di superamento di un volume di produzione fissato, chiamato quantitativo di riferimento e imposto tanto ai produttori quanto ai loro acquirenti, viene percepito un prelievo supplementare che permette di coprire il costo di smaltimento dei quantitativi eccedenti [3].

5. La somma dei quantitativi di riferimento non può superare, in ogni Stato membro, un quantitativo garantito. Per rendere meno rigido questo sistema una «riserva nazionale» permette agli Stati membri di attribuire un quantitativo di riferimento specifico a certe categorie di produttori.

6. Il prelievo supplementare è dovuto *dal produttore* sui quantitativi di latte consegnati a un acquirente e che, in un periodo di dodici mesi, superano un quantitativo di riferimento pari alle consegne effettuate dall'interessato nel corso dell'anno di riferimento considerato dal relativo Stato membro (formula A) oppure *dall'acquirente* (formula B). Quest'ultima formula è definita dall'art. 5 quater, n. 1, del regolamento (CEE) n. 804/68, come risulta dall'art. 1 del regolamento (CEE) n. 856/84, nei termini seguenti:

«— Un prelievo è dovuto da [4] ogni acquirente di latte o di altri prodotti lattiero-caseari per i quantitativi di latte o di equivalente latte che gli sono stati consegnati da produttori e che nel periodo dei dodici mesi in questione superano un quantitativo di riferimento da determinarsi.

* Lingua originale: il francese.

1 — Regolamento 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).

2 — GU L 148, pag. 13.

3 — V. primo 'considerando' del regolamento (CEE) n. 857/84.

4 — V. rettifica pubblicata nella GU L 123 del 9.5.1984.

— L'acquirente tenuto al versamento del prelievo lo trasferisce soltanto sui produttori che hanno aumentato le loro consegne proporzionalmente al loro contributo al superamento del quantitativo di riferimento dell'acquirente» [5].

7. La formula B si distingue fondamentalmente dalla formula A in diversi punti. In primo luogo, la latteria è debitrice del prelievo supplementare nel caso di superamento del quantitativo di riferimento che le è stato attribuito: c'è fungibilità delle produzioni individuali, essendo il superamento del quantitativo di riferimento dell'acquirente l'unico criterio da prendere in considerazione. Il superamento del quantitativo individuale attribuito ad ogni produttore non fa sorgere, di per sé, l'obbligo di pagare il prelievo [6]. In secondo luogo, la latteria trasferisce il prelievo sui produttori che hanno aumentato le loro consegne in proporzione al loro contributo al superamento del quantitativo di riferimento dell'acquirente [7]. In terzo luogo, in seno ad una stessa latteria, le consegne dei produttori, per la parte eccedente i loro quantitativi di riferimento, possono essere compensate dalle consegne dei produttori «deficitari», quando non si supera il quantitativo di riferimento della latteria [8].

8. Così, se nell'ambito della formula A il produttore è debitore del prelievo supplementare per ogni superamento del suo quantitativo di riferimento, nell'ambito della formula B le conseguenze dell'aumento delle consegne da parte del produttore saranno invece funzione della situazione globale della latteria alla quale egli consegna il suo latte [9].

9. C'è, dunque, con la formula B una sorta di «socializzazione dei rischi» che permette una gestione più flessibile e un'utilizzazione delle quote. Ciò spiega che all'origine il prelievo fosse più elevato nel caso di applicazione della formula B che nel caso di applicazione della formula A [10].

10. In altre parole, nell'ambito della formula B una compensazione si produce a due livelli [11]. *Per l'acquirente*, le consegne eccedenti di uno dei produttori possono essere compensate dalle consegne deficitarie di un altro produttore quando non si supera il quantitativo di riferimento attribuito all'acquirente [12]. *Per il produttore* l'eccesso di produzione in un periodo dell'anno può essere

5 — Il quantitativo di riferimento attribuito alle latterie rappresenta il totale dei quantitativi di latte acquistati nel corso di un determinato anno. V. art. 2 del regolamento (CEE) n. 857/84. L'ultimo trattino dell'art. 5 quater, n. 1, è stato modificato dall'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 773, 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 78, pag. 1). Questo regolamento non si applica alla presente causa ratione temporis.

6 — V. sentenza 28 aprile 1988, causa 61/87, Thevenot (Racc. pag. 2375, paragrafo 16 delle mie conclusioni).

7 — Art. 5 quater, n. 1, secondo comma, terzo trattino, del regolamento n. 804/68, già citato, così completato dall'art. 1 del regolamento n. 856/84.

8 — V. punto 11 della motivazione della sentenza Thevenot, già citato.

9 — V. D. Sorasio, *Le nouveau régime de maîtrise de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers*, Revue du Marché commun, n. 291, novembre 1985, pag. 544.

10 — V. art. 1, primo comma, del regolamento (CEE) n. 857/84. Il prelievo attuale è uguale, qualunque sia la formula, al 115% del prezzo indicativo del latte. V. art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 11 dicembre 1989, n. 3880, che modifica il regolamento (CEE) n. 857/84, 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 (GU L 378, pag. 3).

11 — Non faccio menzione delle compensazioni alle quali si è proceduto sul piano più ampio della regione e del territorio nazionale (art. 4 bis del regolamento n. 857/84).

12 — Tuttavia, esistono eccezioni al principio della compensazione in seno alla latteria: superamenti rilevanti possono essere sanzionati nella totalità anche se il produttore in causa è affiliato a una latteria che non ha superato il suo quantitativo di riferimento — il che equivale ad utilizzare la formula A. (V. art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 773, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68, relativo all'organizzazione dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 78, pag. 1).

riassorbito da un'insufficiente produzione in un altro periodo dell'anno, quando non si supera il quantitativo di riferimento individuale annuo del produttore.

11. Perciò, nell'ambito della formula B il cambiamento di acquirente nel corso dell'anno può presentare, per un produttore, un grande interesse pratico: i produttori legati a una latteria, che rischia di superare il suo quantitativo di riferimento, potrebbero essere inclini a cambiare acquirente scegliendo una latteria che non corra tale rischio in ragione di una diminuzione della produzione dei suoi fornitori [13].

12. Il caso di sostituzione di acquirente nel corso dell'anno, nell'ambito della formula B, è previsto dall'art. 7, n. 2, 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 [14], il quale prevede che il quantitativo di riferimento viene fissato:

«— per la parte rimanente del corrente periodo di dodici mesi, prendendo in considerazione totalmente o in parte i quantitativi di riferimento, proporzionalmente al periodo restante,

— (...)».

13 — Nella fattispecie, il termine di preavviso per lasciare la prima latteria vietava una tale pratica.

14 — GU L 90, pag. 13.

13. L'art. 6, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371 [15], precisa, infine, che «il quantitativo di riferimento dell'acquirente viene modificato in particolare per tenere conto (...) d) dei casi di sostituzione di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 857/84, compreso il passaggio di produttori da un acquirente a un altro».

14. La causa Neu [16] riguardava già la normativa lussemburghese che ha adottato la formula B e previsto che, nel caso di cambiamento di acquirente nel corso dell'anno, un quantitativo di riferimento pari a quello attribuito al fornitore doveva essere sottratto al quantitativo di riferimento del primo acquirente per essere aggiunto al quantitativo di riferimento del nuovo acquirente, previa detrazione del 10%, attribuito alla riserva nazionale [17].

15. Voi avete considerato che una tale detrazione fosse contraria al principio della libera scelta del contraente: la diminuzione del quantitativo di riferimento, nel caso di cambiamento di acquirente, potrebbe scoraggiare i produttori dal cambiare acquirente per affiliarsi alla latteria che offre condizioni più favorevoli. Questa riduzione è, avete precisato, tanto meno giustificata quando non c'è un quantitativo di latte supplementare messo sul mercato.

15 — Regolamento che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 132, pag. 11).

16 — Sentenza 10 luglio 1991, cause C-90/91 e C-91/91, Racc. pag. I-3617.

17 — V. art. 9 del regolamento granducale 7 luglio 1987, relativo all'applicazione, nel Granducato di Lussemburgo, del regime di prelievo supplementare sul latte, *Mémorial* pag. 850.

16. Il cambiamento di acquirente non può, dunque, aver per conseguenza di svantaggiare il produttore [18].

17. La presente questione pregiudiziale riguarda ugualmente le difficoltà poste dal cambiamento di acquirente e l'interpretazione dell'art. 7 del regolamento (CEE) n. 857/84.

18. I fatti sono i seguenti: il signor Hendel, convenuto nella causa principale, è produttore di latte nel Granducato di Lussemburgo. Il 1° gennaio 1986 egli cessa di consegnare la sua produzione alla Luxlait per inoltrarla alla Procola.

19. Dopo aver pagato un prelievo supplementare per l'esercizio in esame, la Luxlait ha citato il signor Hendel per il pagamento di una somma pari a 17 977 LFR che rappresenta la parte da trasferire sul suo ex socio in relazione al periodo di mungitura dal 1° aprile al 31 dicembre 1985.

20. Il giudice adito vi pone, in sostanza, la seguente questione [19]. Nell'ambito della formula B un superamento di consegna ad uno degli acquirenti può essere compensato da una consegna inferiore all'acquirente che lo ha sostituito, cosicché c'è un'ammenda solo se c'è superamento della quota totale concessa al produttore, indipendentemente dalla ripartizione di questa quota tra i due acquirenti?

21. Una questione preliminare s'impone: l'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) n. 857/84 [20] prevede l'ipotesi in cui nell'ambito della formula B un produttore di latte cambia di sua propria iniziativa la latteria di affiliazione senza che ci sia trasferimento di impresa tra gli acquirenti.

22. Sembra, a prima vista, che non ci sia motivo di distinguere là dove la legge non lo fa e che ci sia ugualmente sostituzione di acquirente ai sensi dell'art. 7, n. 2, quando questa ha luogo su iniziativa del produttore.

23. Inoltre, l'art. 6 del regolamento (CEE) n. 1371/84 prevede che: «Nell'ambito della formula B, il quantitativo di riferimento dell'acquirente viene modificato, in particolare per tenere conto (...) d) dei casi di sostituzione di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 857/84, compreso il passaggio di produttori da un acquirente ad un altro» [21].

24. Nella sentenza 25 novembre 1986, Klensch [22], che interpreta il regolamento (CEE) n. 857/84 e in particolare l'art. 7, n. 2, voi avete giudicato che, quando un produttore sottoposto alla formula B cessa volontariamente la propria attività, il suo quantitativo

18 — Sentenza Neu, già citata, punto 13 della motivazione.

19 — La questione pregiudiziale è riportata testualmente nella relazione d'udienza (I-4).

20 — Il n. 2 dell'art. 7 non è stato modificato dalla nuova redazione di questo articolo come risulta dall'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 26 febbraio 1985, n. 590, che modifica il regolamento (CEE) 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 (GU L 68, pag. 1).

21 — Il corsivo è mio. V. ugualmente l'art. 9, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 3 giugno 1988, n. 1546, che stabilisce le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68. Questo regolamento ha proceduto a una modifica della normativa applicabile in materia (v. secondo 'considerando').

22 — Cause 201/85 e 202/85, Racc. pag. 3477.

di riferimento individuale non è assegnato all'acquirente, ma dev'essere attribuito alla riserva nazionale. E voi respingete un'interpretazione che «condurrebbe (...) a legare al suo precedente acquirente quel produttore che, cessata la produzione, volesse poi riprenderla; in tal caso infatti costui non potrebbe scegliere un altro acquirente» [23].

25. È chiaro, dunque, che l'art. 7, n. 2, già citato, include in maniera generica tutte le ipotesi di sostituzione totale o parziale di un acquirente con un altro, compresa l'ipotesi di un cambiamento di acquirente su iniziativa del produttore.

26. Per interpretare questo testo occorre tener conto di tre regole essenziali:

— in primo luogo, controllo della produzione lattiero-casearia: questo principio basilare del sistema delle quote di latte impone che ogni superamento da parte dell'acquirente del suo quantitativo di riferimento porti ad un prelievo supplementare;

— in secondo luogo, libera scelta del contraente: è il principale precetto della vostra sentenza Neu;

— infine, solidarietà tra produttori: essa si compie unicamente all'interno della stessa latteria [24].

27. Esaminiamo via via l'interpretazione di questo articolo come risulta dalla sua applicazione nel Lussemburgo e come è proposta dal signor Hendel, da una parte, e dalla Commissione, dall'altra.

28. L'art. 7, n. 2, è applicato nel Granducato nel modo seguente: il quantitativo di riferimento annuo del produttore è ripartito tra gli acquirenti in funzione del periodo di affiliazione presso ognuno di essi.

29. Questa soluzione, a prima vista fedele alla lettera del testo, non mi sembra conforme né al suo spirito, né alla vostra giurisprudenza.

30. In effetti, il produttore può essere penalizzato e costretto a contribuire al prelievo supplementare dovuto dal primo acquirente, sebbene non abbia superato il proprio quantitativo di riferimento individuale, avendo effettuato minori consegne al secondo acquirente. Egli potrebbe, dunque, essere dissuaso dal cambiare latteria nel corso dell'esercizio ed essere così indotto a rinunciare a condizioni economiche più vantaggiose.

31. Ora, risulta dalla vostra sentenza Neu [25] che il principio della libera scelta del contraente osta a che un produttore, che decida di cambiare acquirente nel corso dell'anno, sia posto in una situazione meno favorevole rispetto a colui che non ha cambiato latteria [26]. Avete messo in evidenza che tale è, in

23 — Punto 22 della motivazione.

24 — Sentenza Thevenot, già citata, in particolare punto 11 della motivazione.

25 — Già citata, in particolare punto 11 della motivazione.

26 — Punto 13 della motivazione.

particolare, il caso quando il cambio di acquirente non comporta l'immissione sul mercato di alcun quantitativo supplementare dei prodotti considerati [27].

32. Perciò, come non sarebbe giustificata una diminuzione del quantitativo di riferimento, così il cambiamento di acquirente non può condurre, qualora il quantitativo annuale di consegna rimanga identico, al pagamento di prelievi supplementari, che non sarebbero dovuti in assenza di un tale cambiamento.

33. Il signor Hendel suggerisce, da parte sua, un riordino del sistema lussemburghese. Egli sostiene che il superamento di consegna alla Luxlait durante il periodo dal 1° aprile al 31 dicembre 1985 può essere compensato da una «consegna inferiore» alla Procola durante il periodo 1° gennaio -31 marzo 1986. Egli si basa, in particolare, sui principi tratti dalla sentenza Neu: il cambiamento di acquirente, nel corso dell'esercizio, non deve sfavorire il produttore che lo compie rispetto a colui che resta legato allo stesso acquirente.

34. Nemmeno questa soluzione può essere accolta.

35. Riassorbire, nel corso dell'anno lattiero, l'eccedenza momentanea della produzione permette certamente al produttore — per una sorta di compensazione interna alla sua azienda — di mantenersi nei limiti del suo quantitativo di riferimento individuale.

36. Ma per arrivarci, il convenuto nella causa principale snatura, a mio avviso, il sistema di compensazione tra produttori fissato dalla formula B. In effetti, egli propone di procedere a una compensazione tra i quantitativi consegnati ai diversi acquirenti. Si tratterebbe di sostituire alla compensazione tra produttori in seno a una stessa latteria una compensazione tra acquirenti, dunque tra latterie, cosa che sarebbe contraria alla ratio legis del regolamento.

37. Infine, la Commissione suggerisce di ripartire il quantitativo di riferimento tra gli acquirenti successivi proporzionalmente alla durata delle diverse affiliazioni nel corso della campagna «applicando la ripartizione proporzionale al profilo medio delle consegne effettive nel corso dei tre esercizi precedenti». In questo modo si terrebbe conto di due imperativi:

— la produzione lattiero-casearia non è lineare ma soggetta, durante l'anno, a variazioni che occorre prendere in considerazione;

— i produttori possono beneficiare — durante i dodici mesi in corso — di quantitativi di riferimento individuali non utilizzati da altri produttori affiliati allo stesso acquirente.

38. Non posso neanche essere d'accordo con tale soluzione.

39. In effetti, il quantitativo di riferimento individuale annuo del produttore sarebbe ripartito tra gli acquirenti successivi sulla base di una media della produzione negli ultimi tre anni. Ciò presuppone che questi anni siano rappresentativi e non permette di procedere alla ripartizione del quantitativo di riferimento del produttore che cambia acquirente prima di aver svolto tre anni di attività.

27 — Punto 14 della motivazione.

40. In più, una tale interpretazione dell'art. 7, n. 2, presenterebbe lo stesso inconveniente di quella accettata dal Granducato di Lussemburgo: il produttore potrebbe essere sottoposto al prelievo supplementare, pur non avendo superato, nel periodo di un anno, il proprio quantitativo di riferimento.

41. Le diverse interpretazioni proposte spiegano le difficoltà di conciliare il principio della libera scelta del contraente (il produttore che cambia latteria non dev'essere svantaggiato in rapporto a colui che non cambia) e la regola della compensazione tra produttori della stessa latteria (i quantitativi di riferimento non utilizzati dai produttori di una latteria possono servire a compensare solo le eccedenze di consegne di altri produttori della stessa latteria).

42. Sembra, tuttavia, che questi principi siano conciliabili se si ripartisce differentemente il quantitativo di riferimento del produttore tra gli acquirenti.

43. Si può, in effetti, concepire un sistema che tenga conto dei quantitativi *realmente* consegnati al primo acquirente.

44. Il quantitativo di riferimento attribuito al primo acquirente sarebbe pari al quantitativo di latte effettivamente consegnato a questo nel limiti del quantitativo annuale di riferimento del produttore [28].

45. Il quantitativo di riferimento attribuito al secondo acquirente sarebbe pari al saldo, ossia alla differenza tra il quantitativo di riferimento individuale annuo del produttore e i quantitativi da lui consegnati al primo acquirente.

46. Questa soluzione presenta un certo numero di vantaggi.

47. Il produttore non può essere sottoposto a prelievo supplementare per il periodo di affiliazione al primo acquirente finché non ha superato il suo quantitativo di riferimento individuale annuo.

48. Entro questi limiti, più la consegna del produttore interessato s'accresce, più il quantitativo di riferimento dell'acquirente aumenta. Se il produttore interessato non mette a disposizione degli altri produttori dei quantitativi di riferimento inutilizzati egli non fa neanche appello, per compensare un'eccedenza di consegna, ai quantitativi da essi non utilizzati. La modifica della sua situazione è dunque senza effetto riguardo agli altri produttori affiliati al primo acquirente.

49. Se, nell'ambito delle consegne al primo acquirente, il produttore dovesse superare il suo quantitativo di riferimento individuale annuo, egli potrebbe logicamente contribuire al prelievo supplementare nell'ambito di questa latteria se detto superamento non fosse stato compensato dai quantitativi inutilizzati dagli altri produttori.

50. Nel caso di consegna inferiore al secondo acquirente i quantitativi inutilizzati sarebbero a disposizione degli altri

28 — Questo quantitativo di riferimento è quello che sarebbe stato attribuito all'acquirente se il produttore non avesse cambiato latteria.

produttori a questo affiliati. Non ci sarebbe dunque compensazione tra latterie.

51. Nel momento di concludere, mi sembra utile ricordare la vostra consolidata giurisprudenza secondo la quale:

«allorché una norma di diritto comunitario derivato necessiti di interpretazione, essa dev'essere interpretata, per quanto possibile, in modo da renderla conforme alle norme del Trattato e ai principi generali del diritto comunitario» [29].

52. Non nascondo, tuttavia, che la soluzione da me proposta forza l'interpretazione dell'espressione «proporzionalmente al periodo restante» che figura all'art. 7, n. 2.

53. Mi sono risolto a far ciò perché, da una parte, il rispetto dei summenzionati principi vi ha già indotti ad adottare nella vostra sentenza Neu un'interpretazione molto larga del n. 3 di quest'articolo e perché, dall'altra, tenendo conto di detta sentenza, la Commissione stessa vi propone una lettura altrettanto audace della disposizione in esame.

54. Vi propongo di decidere come segue:

«Nell'ambito della formula B del regime di prelievo supplementare sul latte, stabilito dall'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 856/84, il produttore che cambia acquirente nel corso di un periodo di dodici mesi può essere tenuto a pagare il prelievo supplementare solo se ha superato, nel corso dell'anno, il quantitativo di riferimento che gli è stato attribuito. A questo fine, detto quantitativo è ripartito tra i suoi acquirenti successivi, in modo tale che esso sia pari, per il primo, ai quantitativi che gli sono stati effettivamente consegnati e, per il secondo, al quantitativo di riferimento annuo del produttore diminuito dei quantitativi consegnati al primo acquirente».

29 — Sentenza Neu, già citata, punto 12 della motivazione. V. ugualmente sentenza Klensch, già citata, punto 21 della motivazione.