CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGIOS COSMAS

presentate il 15 giugno 1995 *

1. Certo non è la prima volta che la Corte è chiamata ad interpretare disposizioni relative al regime del prelievo supplementare sul latte. Tuttavia, nonostante la copiosa giurisprudenza in materia, la Corte non ha avuto spesso modo di occuparsi dell'interpretazione delle norme che disciplinano, più in particolare, il pagamento del prelievo supplementare sui quantitativi di latte venduti direttamente al consumo. Le questioni pregiudiziali sollevate dal Finanzgericht di Monaco di Baviera riguardano appunto queste norme.

I — Il contesto normativo

2. L'art. 5 quater del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804 [1], aggiunto dall'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856 [2], ha istituito, al fine di mantenere sotto controllo l'aumento della produzione lattiera, un prelievo supplementare sui quantitativi di latte e latticini consegnati all'acquirente per il trattamento o la trasformazione oppure venduti direttamente al consumo, che superino determinati quantitativi di riferimento.

3. Quanto al prelievo sui quantitativi consegnati all'acquirente per il trattamento o la trasformazione, il regime è applicato negli Stati membri in base a una delle due soluzioni alternative previste al n. 1 del citato art. 5 quater. Secondo la formula A, il prelievo è dovuto dal *produttore* di latte o di altri prodotti lattiero-caseari per i quantitativi che ha consegnato ad un acquirente e che nel periodo di dodici mesi in questione superino un certo quantitativo di riferimento. Ai sensi della formula B, il prelievo è dovuto dall'*acquirente* di latte o di altri prodotti lattiero-caseari per i quantitativi consegnatigli da produttori e che superino un certo quantitativo di riferimento; in questo secondo caso, il prelievo dovuto dall'acquirente è trasferito su quei produttori che hanno contribuito al superamento del quantitativo di riferimento dell'acquirente.

4. Il n. 2 dello stesso art. 5 quater ha inoltre disposto che il prelievo è del pari dovuto da ogni produttore 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 superino un certo quantitativo di riferimento.

* Lingua originale: il greco.

1 — 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).

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 10).

5. Disposizioni più specifiche in merito al prelievo supplementare sui quantitativi di latte venduti direttamente al consumo sono state dettate dal regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857 [3], secondo il cui art. 6, n. 1, a ciascun produttore di latte e di prodotti lattiero-caseari è attribuito un quantitativo di riferimento corrispondente, in via di principio, alle vendite dirette al consumo da lui effettuate durante l'anno civile 1981, con un aumento dell'1% [4], mentre il n. 2 dello stesso articolo dispone che la totalità dei quantitativi di riferimento di cui sopra non deve eccedere determinati quantitativi, fissati in misura diversa per ogni Stato membro nell'allegato al regolamento. L'art. 12, lett. h), dello stesso regolamento ha precisato inoltre che per «latte o equivalente latte venduto direttamente al consumo» si intendono «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».

6. Altre modalità di applicazione del regime del prelievo supplementare sono state introdotte con il regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371 [5], le cui norme, nel frattempo ripetutamente modificate, sono state codificate dal regolamento (CEE) della Commissione 3 giugno 1988, n. 1546 [6]. L'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1371/84 (art. 5, n. 1, del regolamento codificato n. 1546/88) dispone che ogni produttore di latte e di prodotti lattiero-caseari che venda direttamente al consumo latte e/o equivalente latte presenta all'organismo competente designato dal suo Stato membro una «domanda di registrazione», accompagnata da una dichiarazione da cui risultino il tipo e la quantità delle vendite dirette effettuate nell'anno covile di riferimento. La «domanda di registrazione» è presentata, ai sensi della stessa norma, entro una data fissata dallo Stato membro, che non può comunque essere successiva al 31 dicembre 1984 [7]. Il n. 2 dello stesso articolo detta disposizioni particolari sul contenuto delle dichiarazioni che devono accompagnare la domanda di registrazione dei produttori che abbiano iniziato la vendita diretta al consumo dopo il 1° gennaio 1981 o che abbiano profondamente modificato la loro attività dopo quest'ultima data, mentre il n. 4 determina le modalità di calcolo dei quantitativi di riferimento attribuiti ai produttori che abbiano presentato la citata «domanda di registrazione».

7. Il prelievo supplementare sul latte è stato inizialmente istituito per cinque periodi di dodici mesi (a partire dal 1° aprile 1984), divenuti poi nove [8]. L'art. 1, punto 3, del

3 — 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 (GU L 90, pag. 13).

4 — L'art. 6 del regolamento n. 857/84 è stato poi sostituito dall'art. 1, punto 2, del regolamento del Consiglio 26 febbraio 1985, n. 590 (GU L 68, pag. 1). Secondo il nuovo testo dell'art. 6, n. 1, gli Stati membri potevano prevedere che il quantitativo di riferimento del produttore fosse uguale al quantitativo delle vendite dirette effettuate durante l'anno civile 1982 o l'anno civile 1983, con l'applicazione di una percentuale.

5 — Regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371, 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).

6 — Regolamento (CEE) della Commissione 3 giugno 1988, n. 1546, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 139, pag. 12).

7 — L'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1371/84, disponeva nella versione originale che la data fissata dallo Stato membro non dovesse essere successiva al 1° settembre 1984. La data limite del termine fissato dagli Stati membri è stata successivamente prorogata al 30 novembre 1984 [art. 1, punto 1, primo trattino, del regolamento (CEE) della Commissione 9 luglio 1984, n. 1955; GU L 182, pag. 10] e, infine, al 31 dicembre 1984 [art. 1 del regolamento (CEE) della Commissione 30 novembre 1984, n. 3372; GU L 313, pag. 47].

8 — V. art. 1, punto 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1992, n. 816 (GU L 86, pag. 83).

regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2071 [9], in vigore dal 1° aprile 1993, ha sostituito l'art. 5 quater del regolamento n. 804/68 con una norma secondo la quale, semplicemente, il regime dei prezzi del regolamento n. 804/68 «è stabilito ferma restando l'attuazione del regime del prelievo supplementare». Il regime è ormai disciplinato, a far tempo dal 1° aprile 1993 e per sette periodi di dodici mesi, dalle disposizioni del regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950 [10]. Questo nuovo regolamento prevede, all'art. 1, che il prelievo supplementare si applica ai quantitativi di latte o di equivalente latte consegnati ad un acquirente o venduti direttamente per il consumo che superino i corrispondenti quantitativi di riferimento; all'art. 2, n. 1, che il prelievo, dovuto per tutti i quantitativi di latte o di equivalente latte commercializzati nel periodo di dodici mesi in questione e che superino il totale dei quantitativi di riferimento individuali della stessa natura, è ripartito tra i produttori che hanno contribuito al superamento; infine, all'art. 4, n. 1, che il quantitativo di riferimento individuale è pari, in via di principio, al quantitativo disponibile il 31 marzo 1993 (data di scadenza dei primi nove periodi di dodici mesi di applicazione del regime del prelievo supplementare).

II — La causa principale — Le questioni pregiudiziali

8. Il Dominikanerinnen-Kloster di Altenhohenau è un convento che gestisce un'azienda agricola per la produzione di latte, burro e carne. Fino alla fine dell'anno scolastico 1991/92 erano in funzione anche, sotto la responsabilità del monastero, una scuola elementare privata e un convitto, in cui si distribuivano pasti a 120-135 allievi nonché al personale addetto alla scuola, al convitto e al convento. A seguito dell'introduzione del regime del prelievo supplementare sul latte, veniva assegnato al convento, per le consegne di latte agli acquirenti a fini di trattamento o di trasformazione, un quantitativo di riferimento pari a 68 262 kg.

9. Il 2 dicembre 1991 il monastero presentava allo Hauptzollamt di Rosenheim (in prosieguo: lo «Hauptzollamt») la domanda di concessione di un quantitativo di riferimento per la vendita diretta di latte al consumo, deducendo che:

a) il fabbisogno di latte e burro del convitto era coperto dalla produzione della sua azienda agricola;

b) il prezzo del latte era incluso nella retta pagata dai pensionanti per i servizi del convitto;

c) alla fine dell'anno scolastico 1991/92 il convento sarebbe stato costretto, per

9 — GU L 215, pag. 64.

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

carenza di personale, ad interrompere la gestione della scuola e del convitto, talché l'azienda agricola (ampliata con un acquisto di terreno nel 1989 e con un programma di sviluppo completato nel 1991) avrebbe assunto importanza vitale come fonte di reddito.

10. Con provvedimento 16 gennaio 1992 lo Hauptzollamt respingeva la domanda del convento, dichiarando, secondo quanto esposto nell'ordinanza di rinvio, che essa era stata presentata dopo lo spirare del termine previsto per l'introduzione della «domanda di registrazione» da parte dei produttori che vendono direttamente al consumo [11]. Avverso il provvedimento di rigetto il convento proponeva ricorso dinanzi al Finanzgericht di Monaco di Baviera, che ha ritenuto necessario, per dirimere la controversia, sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 12, lett. h) (vendita diretta), del regolamento (CEE) n. 857/84 vada interpretato nel senso che esso ricomprende anche la fornitura di latte da parte di un'azienda agricola al convitto gestito dalla stessa istituzione, nel caso in cui il latte venga fornito ai pensionanti dietro corrispettivo.

In caso di risposta affermativa:

2) Se l'art. 4, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371, sia valido nella parte in cui fissa al 1984 il termine ultimo per la registrazione dei quantitativi di riferimento per la vendita diretta, senza tenere in considerazione, scaduti i termini, i sopraggiunti mutamenti delle esigenze commerciali, dovuti alla situazione aziendale.

3) Se, nell'ipotesi di inosservanza del termine di cui al citato art. 4, n. 1 [12], al produttore di latte possa nondimeno essere assegnato un quantitativo di riferimento per la vendita diretta mediante ricorso alla rimessione in termini o sulla scorta di altri principi generali del diritto comunitario, qualora si consideri che, in base alla prassi seguita dall'amministrazione, la domanda presentata entro i termini sarebbe stata respinta».

III — Sulla prima questione pregiudiziale

11. L'art. 12, lett. h), del regolamento n. 857/84 definisce «latte o equivalente latte

11 — Si noti tuttavia che il rappresentante dello Hauptzollamt ha riferito in udienza che la domanda del convento è stata respinta in quanto la consegna di latte al convitto è stata intesa come «autoconsumo», mentre l'inosservanza del termine è stata «soltanto il secondo fattore» che ha condotto al provvedimento.

12 — La nota riguarda soltanto la versione greca delle presenti conclusioni.

venduto direttamente al consumo» il latte (o i latticini convertiti in equivalente latte) che siano *venduti senza passare attraverso un'impresa dedita al trattamento o alla trasformazione del latte*. Si evince peraltro chiaramente dall'ordinanza di rinvio che il convento, attore nella causa principale, distribuiva agli allievi ospitati nel convitto quantitativi di latte per il consumo senza passare attraverso un'impresa dedita al trattamento o alla trasformazione del latte. Il giudice a quo si chiede pertanto, evidentemente, in che misura una distribuzione di latte al consumo in condizioni quali quelle indicate possa essere qualificata come «vendita».

12. Ritengo, concordando sul punto con la Commissione, che per affrontare la questione occorra anzitutto tener conto della finalità per la quale è stato istituito il regime del prelievo supplementare. Come la Corte ha ripetutamente dichiarato [13], il regime di prelievo supplementare mira a ristabilire l'equilibrio fra domanda e offerta sul mercato lattiero, caratterizzato da eccedenze strutturali, limitando la produzione lattiera. Per conseguire tale obiettivo, che, come è stato dichiarato [14], è conforme all'art. 39 del Trattato, il legislatore comunitario ha scelto, come deterrente alla produzione di latte, l'obbligo di versare un prelievo qualora si superi una quantità di latte (quantitativo di riferimento), rappresentativo della quantità che, nell'anno di riferimento, è stata consegnata (formula A) o acquistata (formula B) per essere trattata o trasformata, o è stata venduta direttamente al consumo.

13. Alla luce di quanto sopra e qualora le disposizioni pertinenti non procedano ad altre distinzioni, la più completa realizzazione dello scopo del regime del prelievo supplementare impone l'interpretazione più ampia possibile della nozione di «vendita diretta di latte al consumo», al fine di ricomprendervi ogni tipo di trasferimento a terzi a titolo oneroso [15] di quantitativi di latte destinati al consumo senza passare attraverso il trattamento o la trasformazione. Ove ricorrano questi presupposti, altri elementi relativi alle circostanze in cui ha luogo il trasferimento devono essere considerati irrilevanti ai fini della nozione. Così, non può avere alcuna incidenza né il fatto che il trasferimento del latte non abbia avuto luogo in forza di un contratto autonomo bensì in base a un rapporto contrattuale nell'ambito del quale il produttore si obbliga a fornire alla controparte, oltre a un determinato quantitativo di latte, anche beni o servizi di altro

13 — V., ad esempio, sentenze 17 maggio 1988, causa 84/87, Erpelding (Racc. pag. 2647, punto 26), 27 maggio 1993, causa C-290/91, Peter (Racc. pag. I-2981, punto 13), e 14 luglio 1994, causa C-351/92, Graff (Racc. pag. I-3361, punto 26).

14 — V. sentenza Erpelding, citata alla nota precedente, punto 26.

15 — A mio parere, l'esistenza di un prezzo impone l'impiego del termine «vendita». Segnalo tuttavia che il regolamento (CEE) n. 3950/92, che disciplina ormai dal 1° aprile 1993 il regime del prelievo supplementare, definisce in senso ancor più ampio la nozione di «latte o equivalente latte venduto direttamente al consumo», ricomprendendovi espressamente [v. art. 9, lett. h) dello stesso], il latte e i prodotti lattiero-caseari venduti o *ceduti gratuitamente* senza passare attraverso un'impresa dedita al trattamento o alla trasformazione.

tipo, né ovviamente il luogo in cui il latte viene consumato [16].

14. Il giudice nazionale non pare nutrire dubbi sul fatto che la «vendita diretta al consumo» ai sensi dell'art. 5 quater, n. 2, del regolamento n. 804/68 e dell'art. 12, lett. h), del regolamento n. 857/84 comprenda anche la distribuzione di latte nelle circostanze descritte dall'ordinanza di rinvio, vale a dire la distribuzione agli allievi della scuola privata gestita dal convento, alloggiati nel convitto del convento, di quantitativi di latte provenienti dalla sua azienda agricola dietro versamento di un corrispettivo incluso nell'importo complessivo pagato dagli allievi per i servizi prestati dal convitto [17]. Riferisce però che lo Hauptzollamt ha sostenuto, nell'udienza svoltasi dinanzi al giudice nazionale, che secondo la concezione della Commissione una distribuzione di latte al consumo nelle circostanze descritte costituirebbe «autoconsumo» in quanto, da un lato, i pensionanti «consumano la propria produzione» e, dall'altro, il convento non può essere considerato come un produttore che vende direttamente al consumo, in quanto la sua produzione è distribuita in loco.

15. Come sottolinea giustamente il giudice nazionale, l'opinione attribuita alla Commissione [18] non trova alcun fondamento nelle disposizioni rilevanti nel caso di specie. Non costituisce evidentemente «vendita diretta al consumo» il consumo di latte da parte del produttore stesso, mentre, d'altra parte (v. supra, paragrafo 13 e nota 15), non costituisce «vendita», ai sensi delle disposizioni che disciplinavano il regime del prelievo supplementare nel periodo rilevante la distribuzione di latte al consumo in favore di terzi

16 — Il regolamento (CEE) della Commissione 9 marzo 1993, n. 536 (GU L 57, pag. 12), che stabilisce le modalità del prelievo supplementare, come vigente dal 1° aprile 1993 in forza del regolamento n. 3950/92, dispone all'art. 1, punto 1), che per quantitativi di latte o equivalente latte commercializzati ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 3950/92 e sottoposti a tale titolo al regime del prelievo supplementare si intende «qualunque quantitativo di latte o di equivalente latte che *esca* da una qualsiasi azienda situata nel territorio di [uno] Stato membro» (il corsivo è mio). Questa disposizione, successiva all'anno in cui è sorta la controversia pendente dinanzi al giudice nazionale, non incide sull'interpretazione delle disposizioni qui discusse (v. sentenze 5 ottobre 1994, causa C-151/93, Voogd Vleesimport en-export, Racc. pag. I-4915, punto 15, e 22 dicembre 1993, causa C-304/92, Lloyd-Textil, Racc. pag. I-7007, punto 17). A prescindere da ciò, la disposizione di cui sopra ritengo significhi semplicemente che non sono considerati commercializzati, e pertanto non sono soggetti al regime del prelievo supplementare, i quantitativi di latte che non escono nemmeno dalla relativa azienda [definita dall'art. 9, lett. d) del regolamento n. 3950/92 come il complesso delle unità di produzione gestite dal produttore]. Non può pertanto essere interpretata in modo che un quantitativo di latte uscito dall'azienda del produttore e venduto al consumo senza passare attraverso un'impresa di trattamento o trasformazione sfugga al regime del prelievo per la sola ragione che vi è *connessione* tra il luogo in cui è stabilita l'azienda e quello (ad esempio, convitto, ristorante o albergo, eventualmente appartenenti al produttore) in cui il quantitativo è ceduto al consumo.

17 — Ricordo che la questione pregiudiziale non verte sull'interpretazione dell'art. 12, lett. h), del regolamento n. 857/84 in relazione ai quantitativi di latte forniti ai dipendenti del convento, della scuola e del convitto, ma si riferisce solo ai quantitativi forniti agli allievi che alloggiano nel convitto.

18 — Nelle osservazioni presentate alla Corte, la Commissione nega di aver mai sostenuto questa concezione. Suppone tuttavia che l'ordinanza di rinvio faccia riferimento al seguente caso, risalente al 1986: il competente servizio della Commissione, investito di una domanda in proposito, aveva espresso l'opinione che i quantitativi di latte forniti ai ricoverati in un centro di riabilitazione per malati mentali, i quali partecipavano per ragioni terapeutiche al processo produttivo, non fossero soggetti al regime del prelievo supplementare in quanto in circostanze del genere si è di fronte a un caso di «autoconsumo». Secondo la Commissione, l'elemento che differenzia la fornitura di latte a tali malati rispetto alla fornitura di latte agli allievi che alloggiano nel convitto della parte attrice nella causa principale è che questi ultimi sono totalmente estranei alla produzione del latte. Non condivido il punto di vista della Commissione: a mio parere, i quantitativi di latte forniti ai malati nelle circostanze sopra descritte dovrebbero essere considerati non soggetti al regime del prelievo supplementare solo qualora il produttore [vale a dire, secondo l'art. 12, lett. c), del regolamento n. 857/84, l'imprenditore agricolo dalla cui azienda proviene il latte] per tali quantitativi non incassi alcun prezzo.

(ad esempio, ai dipendenti dell'azienda agricola del produttore) a titolo gratuito. Non vedo però come si possa ritenere che i pensionanti che alloggiano nel convitto del convento, attore nella causa principale, consumino «la propria produzione», per la semplice ragione che il latte loro fornito (sottolineo, a titolo oneroso) proveniva dall'azienda agricola del convento. Peraltro, come ho già detto (v. supra, paragrafo 13 e nota 16), il luogo di distribuzione del latte venduto non ha a mio parere alcuna incidenza sul contenuto della nozione di «vendita diretta al consumo».

16. Riassumendo, propongo di risolvere la prima questione pregiudiziale come segue: «Costituisce "vendita di latte o equivalente latte direttamente al consumo" ai sensi dell'art. 12, lett. h), del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, la fornitura a titolo oneroso, a coloro che alloggiano in un convitto, di latte o latticini provenienti dall'azienda dell'ente responsabile della gestione del convitto».

IV — Sulla seconda questione pregiudiziale

17. Si apprende dall'ordinanza di rinvio che i dubbi del giudice nazionale sulla validità dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1371/84 (art. 5, n. 1, del regolamento codificato n. 1546/88) si debbono al fatto che detta norma — nell'imporre un termine perentorio entro il quale i produttori che vendono latte direttamente al consumo, per ottenere quantitativi di riferimento, sono tenuti a presentare una «domanda di registrazione» accompagnata dalla documentazione relativa al tipo e alla quantità delle vendite effettuate nell'anno di riferimento — non prevede alcuna deroga a tale obbligo, in particolare in favore di quei produttori la cui situazione aziendale muti dopo la scadenza del termine tanto da rendere necessaria per la redditività delle loro imprese la concessione di un quantitativo di riferimento. Il giudice di rinvio non precisa su quale principio sarebbe possibile, secondo lui, fondare un obbligo per il legislatore comunitario di prevedere un'eccezione del genere. Ritengo tuttavia che, per risolvere utilmente la seconda questione pregiudiziale, la disposizione de qua debbe essere esaminata alla luce del principio di proporzionalità, che si debba cioè individuare lo scopo perseguito e valutare l'idoneità e necessità della norma introdotta rispetto allo scopo stesso [19].

18. Occorre sottolineare anzitutto che l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1371/84 non san-

19 — Per quanto riguarda il controllo, sotto il profilo del principio di proporzionalità, della validità di norme che introducono termini perentori, prevedendo le conseguenze delle trasgressioni o comminando sanzioni, vedi, tra l'altro, le sentenze 7 dicembre 1993, causa C-339/92, ADM Ölmühlen (Racc. pag. I-6473, punti 15 e seguenti), 12 luglio 1990, causa C-155/89, Philipp Brothers (Racc. pag. I-3265, punti 33 e seguenti), 2 maggio 1990, causa C-357/88, Hopermann (Racc. pag. I-1669, punti 13 e seguenti), e 22 gennaio 1986, causa 266/84, Denkavit France (Racc. pag. 149, punti 17 e seguenti).

cisce espressamente, quale conseguenza dell'eventuale presentazione tardiva della «domanda di registrazione» ivi prevista, la decadenza del produttore dal diritto di chiedere l'assegnazione di un quantitativo di riferimento per vendite di latte direttamente al consumo. Tuttavia, il combinato disposto di questa norma con le disposizioni dei nn. 2 e 4, lett. a) e b), dello stesso art. 4 — da cui risulta che la fissazione dei quantitativi di riferimento per le vendite dirette di latte al consumo avviene in base ai dati che i produttori devono presentare insieme alla «domanda di registrazione» — non lascia dubbi, secondo me, sul fatto che l'assegnazione dei quantitativi di riferimento è esclusa qualora la «domanda di registrazione» sia presentata dopo lo spirare del relativo termine.

19. Per individuare lo scopo della norma controversa occorre ricordare anzitutto che i quantitativi di riferimento individuali, la cui trasgressione genera l'obbligo di versare il prelievo supplementare, corrispondono in via di principio, in materia di vendita diretta di latte al consumo, alle vendite dirette effettuate dal produttore nel corso dell'anno di riferimento, aumentate di una certa percentuale (v. art. 6, n. 1, del regolamento n. 857/84). È tuttavia possibile che si renda necessaria una correzione dei quantitativi di riferimento individuali che risultano dai dati di cui sopra in osservanza del principio fondamentale del sistema, secondo il quale (v. art. 6, n. 2, del regolamento n. 857/84) il totale dei quantitativi di riferimento individuali non può, in alcun caso, superare un determinato *quantitativo globale* fissato (in misura diversa per ogni Stato membro) nell'allegato al regolamento n. 857/84. Questa possibilità di correzione dei quantitativi di riferimento individuali, in base ad una percentuale unica, è stata appunto prevista dall'art. 4, n. 4, del regolamento n. 1371/84. Ciò considerato, il legislatore comunitario ha ritenuto evidentemente che, per ragioni di razionalità ed efficienza del sistema, occorreva procedere alla registrazione dei produttori che vendono direttamente al consumo nonché dei dati essenziali relativi alla loro attività, al fine di valutare tempestivamente il fabbisogno dei quantitativi di riferimento nonché l'eventuale necessità di una loro correzione, così da non superare il quantitativo globale previsto per quello Stato membro [20]. Ciò considerato, l'imposizione di un termine entro il quale i produttori di questa categoria erano tenuti a presentare la «domanda di registrazione», accompagnata dalla documentazione relativa al tipo e alla quantità delle vendite effettuate direttamente al consumo nel periodo di tempo rilevante per la fissazione del quantitativo di riferimento, così come la previsione secondo cui l'inosservanza di detto termine perentorio comportava la decadenza per i produttori dal diritto di chiedere l'assegnazione di un quantitativo di riferimento, costituiscono secondo me provvedimenti in linea di principio idonei e necessari al conseguimento dello scopo sopra indicato.

20 — Alla luce di questa particolare funzione del termine per la presentazione della «domanda di registrazione», la sua fissazione dev'essere considerata una «modalità di applicazione» del regime del prelievo supplementare, riconducibile all'autorizzazione di cui all'art. 5 quater, punto 7, del regolamento n. 804/68, sul quale, tra l'altro, si fonda il regolamento n. 1371/84 della Commissione (v. sentenze 27 giugno 1990, causa C-118/89, Lingenfelser, Racc. pag. I-2637, punto 11, e 18 gennaio 1990, causa C-345/88, Butterabsatz Osnabrück-Emsland, Racc. pag. I-159, punto 9, nonché la sentenza Hopermann, citata alla nota precedente, punto 8).

20. Queste disposizioni non possono in ogni caso essere ritenute sproporzionate allo scopo perseguito per la sola ragione che non è prevista la possibilità di assegnare un quantitativo di riferimento, dopo la scadenza del termine, ai produttori menzionati nella seconda questione pregiudiziale. È evidente che la previsione di una facoltà del genere nell'ambito del regime del prelievo supplementare sarebbe concepibile solo con riferimento al produttore che, prima dell'instaurazione del regime, avesse effettuato vendite dirette al consumo e avesse, pertanto, il diritto di presentare una «domanda di registrazione» per ottenere un corrispondente quantitativo di riferimento. La seconda questione pregiudiziale, pertanto, non può che riferirsi ai produttori appartenenti a questa particolare categoria; questa constatazione è d'altronde suffragata dalle circostanze di fatto della causa pendente dinanzi al giudice nazionale. Tuttavia, né il principio di proporzionalità né alcun altro principio generale di diritto comunitario imponevano al legislatore comunitario di prevedere che il produttore, che avesse liberamente scelto di non avvalersi del menzionato diritto entro il termine imposto, potesse poi esercitarlo dopo lo spirare del termine, semplicemente perché, dopo quest'ultimo momento, erano mutate le circostanze in cui svolgeva la propria attività [21]. Tanto più che il riconoscimento di siffatto diritto avrebbe potuto ledere gli interessi dei terzi: l'assegnazione di quantitativi di riferimento dopo la scadenza del termine potrebbe infatti condurre, ove si osservasse il limite inviolabile del quantitativo globale, a una riduzione a posteriori dei quantitativi di riferimento assegnati ai produttori che, nell'esercizio dei propri diritti, avessero tempestivamente presentato la «domanda di registrazione», ottenuto un quantitativo di riferimento e corrispondentemente programmato la propria attività aziendale [22].

21. Propongo quindi di risolvere la seconda questione pregiudiziale come segue: «La vali-

21 — Il problema si porrebbe diversamente se la questione riguardasse una presentazione tardiva della «domanda di registrazione» per ragioni di forza maggiore. Nulla nell'ordinanza di rinvio fa pensare che ragioni del genere siano state invocate dinanzi al giudice nazionale; è peraltro assolutamente certo che, alla luce della definizione che la giurisprudenza della Corte fornisce della nozione di forza maggiore, in particolare nella branca del diritto comunitario che disciplina la politica agricola comune («circostanze estranee all'operatore interessato, anomale e imprevedibili, le cui conseguenze avrebbero potuto essere evitate solo a costo di sacrifici eccessivi, nonostante l'uso della massima diligenza»; vedi, nella giurisprudenza più recente, la sentenza 15 dicembre 1994, causa C-136/93, Transáfrica, Racc. pag. I-5757, punto 14), non sarebbe possibile qualificare come un caso di forza maggiore, tale da giustificare una presentazione della «domanda di registrazione» dopo lo spirare del relativo termine, il fatto che dopo tale data un mutamento nella situazione aziendale dell'interessato abbia reso per lui necessario ottenere un quantitativo di riferimento, di cui già disporrebbe se non avesse liberamente scelto di non presentare la domanda.

22 — Si rilevi comunque che il legislatore comunitario non ha ignorato i problemi che possono sorgere per un produttore che avesse *bensì svolto le pratiche indispensabili per la concessione dei quantitativi di riferimento spettantigli,* ma che si trovasse in difficoltà a causa di un successivo mutamento delle condizioni in cui si svolge la sua attività. Così: a) l'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1371/84 ha disposto che i produttori che abbiano ottenuto un quantitativo di riferimento per la vendita diretta al consumo e che cessino totalmente o parzialmente tali vendite dirette possono, a certe condizioni, ottenere un quantitativo di riferimento per consegne ad acquirenti a fini di trattamento o trasformazione; b) l'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1371/84 [come modificato dall'art. 1, n. 1, secondo trattino, del regolamento (CEE) della Commissione 9 luglio 1984, n. 1955; GU L 182, pag. 10] ha previsto che i produttori che dispongano di un quantitativo di riferimento per consegne ad acquirenti e che cessino totalmente o parzialmente le proprie consegne possono (*evidentemente anche dopo lo spirare del termine per la presentazione della «domanda di registrazione»*) ottenere un quantitativo di riferimento per vendite dirette, purché lo Stato membro interessato sia in grado di concederlo entro il limite del quantitativo globale assegnatogli; e c) l'art. 6 bis del regolamento n. 857/84, introdotto dall'art. 1, punto 3, del regolamento n. 590/85, ha previsto che ai produttori che dispongano di due quantitativi di riferimento (per le consegne e per le vendite dirette) è concesso, su loro richiesta, un aumento di uno dei due quantitativi di riferimento, subordinatamente a una riduzione dell'altro, per far fronte a modifiche del loro fabbisogno di commercializzazione.

dità dell'art. 4, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371 [art. 5, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 3 giugno 1988, n. 1546], che ha imposto un termine, scadente il 31 dicembre 1984, la cui inosservanza determinava la decadenza del produttore dal diritto di chiedere un quantitativo di riferimento per vendite di latte direttamente al consumo, non è inficiata dal fatto che detta norma non ammette la possibilità, per il produttore che non abbia presentato la domanda come avrebbe avuto diritto di fare, di presentarla dopo la scadenza del termine, a causa di un mutamento delle sue esigenze commerciali tale che il detto quantitativo di riferimento gli è ormai divenuto indispensabile».

V — Sulla terza questione pregiudiziale

22. Con la terza questione pregiudiziale il giudice nazionale chiede se, nonostante lo spirare del termine di cui all'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1371/84, possa essere attribuito al produttore un quantitativo di riferimento per vendite dirette al consumo «mediante ricorso alla rimessione in termini o sulla base di altri principi generali del diritto comunitario», ove si tenga conto che, «in base alla prassi seguita dall'amministrazione», la «domanda di registrazione» di cui alla citata norma, anche se presentata entro i termini, sarebbe stata comunque respinta.

23. Come risulta dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio, la questione si pone in quanto, secondo il giudice nazionale, quand'anche il convento, attore nella causa principale, avesse presentato la «domanda di registrazione» tempestivamente, essa sarebbe comunque stata respinta, in quanto le competenti autorità nazionali ritengono che, in conformità all'opinione della Commissione [23], la fornitura di latte agli allievi alloggiati nel convitto non costituisca «vendita diretta di latte al consumo» ai sensi delle disposizioni comunitarie rilevanti nella fattispecie.

24. Occorre anzitutto sottolineare che il semplice fatto oggettivo, considerata la prassi amministrativa invalsa, costituito dalla possibilità o addirittura dalla certezza che l'autorità nazionale competente avrebbe respinto una tempestiva «domanda di registrazione», nella convinzione (erronea, come spiegato innanzi, sub III) che il produttore il quale abbia distribuito latte al consumo nelle circostanze descritte non abbia effettuato vendite dirette al consumo nell'anno di riferimento, non basterebbe ad attribuire a quest'ultimo

23 — V., su questo punto, quanto esposto supra, paragrafi 14 e 15 e nota 18.

la facoltà di presentare la sua domanda fuori termine. Tale fatto oggettivo non gli impedirebbe infatti di presentare tempestivamente la propria domanda e di esperire poi i rimedi previsti avverso il provvedimento di rigetto, al fine di far dichiarare dall'organo giurisdizionale competente (ed eventualmente a seguito di ricorso pregiudiziale dinanzi alla Corte) l'illegittimità del provvedimento impugnato.

25. Il giudice a quo ritiene che sarebbe comunque eventualmente possibile, considerate le circostanze di fatto della causa dinanzi a esso pendente, ammettere la presentazione della «domanda di registrazione» nonostante lo spirare del relativo termine (nonché eventualmente del termine perentorio di diritto nazionale, previsto dall'art. 56, n. 3, della Finanzgerichtsordnung), in applicazione «del principio — vigente anche nel diritto comunitario — della rimessione in termini». Non è chiara la precisa portata che il giudice di rinvio assegna al principio richiamato. Intende dire, credo, che il termine controverso potrebbe eventualmente ricominciare a decorrere nei confronti del convento, attore nella causa principale, in quanto la presentazione tardiva della «domanda di registrazione» è dovuta non al fatto oggettivo dell'esistenza di una prassi amministrativa che conduca eventualmente o certamente al rigetto della domanda, bensì al fatto che, alla luce di tale prassi amministrativa, il convento *era convinto* che proporre la domanda fosse inutile.

26. Posso ricordare a questo punto che, conformemente alla giurisprudenza della Corte [24], la scadenza del termine non è opponibile a colui che era tenuto ad agire entro tale termine, se egli si trovava in una situazione di errore scusabile. La Corte ha peraltro recentemente dichiarato [25] che la scusabilità dell'errore in merito al dies a quo del termine per un'impugnazione può riferirsi soltanto a casi eccezionali in cui, segnatamente, l'istituzione comunitaria considerata abbia adottato un comportamento tale, da solo o in misura determinante, da generare una confusione ammissibile in un singolo. Ritengo che la nozione di errore scusabile in caso del genere altro non sia se non una particolare applicazione del principio del legittimo affidamento [26]: allorché un singolo, per ottenere un quadro completo e preciso degli elementi di fatto e di diritto di una determinata situazione, si ispiri, ragionevolmente, al comportamento mantenuto in materia dalle autorità competenti, non dovrebbe subire le conseguenze negative di un comportamento amministrativo che, anziché ragguagliarlo, lo ha tratto in inganno. Alla luce di queste considerazioni, tuttavia, dev'essere accolta un'analoga interpretazione in materia di errore scusabile anche con riguardo ai termini imposti dal diritto comunitario in materia di procedimenti *amministrativi*, nonché

24 — Sentenze 18 ottobre 1977, causa 25/68, Schertzer/Parlamento (Racc. pag. 1729, punto 19), 5 aprile 1979, causa 117/78, Orlandi/Commissione (Racc. pag. 1613, punti 10 e 11), e 15 dicembre 1994, causa C-195/91 P, Bayer/Commissione (Racc. pag. I-5619, punti 25 e 26). V., altresì, sentenza 5 ottobre 1988, causa 129/87, Fingruth (Racc. pag. 6121, punto 15).

25 — V. sentenza Bayer, citata alla nota precedente, punti 25 e 26.

26 — V. sentenza Fingruth, citata alla nota 24, punto 15.

nei casi in cui la scadenza del termine non sia connessa al comportamento di un organo comunitario bensì nazionale, che eserciti una competenza attribuitagli dal diritto comunitario [27].

27. Occorre quindi chiedersi se si possa ritenere errore scusabile, atto a giustificare il superamento del termine di cui all'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1371/84, il convincimento — ingeneratosi in un determinato produttore in considerazione della prassi seguita dalla competente autorità nazionale — che la «domanda di registrazione», benché presentata tempestivamente, sarebbe stata respinta da detta autorità, sulla scorta di un'interpretazione e un'applicazione erronee di norme comunitarie sostanziali. La domanda merita secondo me risposta negativa. Anche accogliendo il principio secondo il quale l'errore scusabile può riferirsi non solo ad elementi direttamente o indirettamente attinenti all'esistenza, alla durata e alla scadenza del termine, ma anche all'esito, nel merito, della domanda da presentare entro il detto termine, non credo che l'affidamento creatosi in tali circostanze nel produttore costituisca una *confusione ammissibile*: ho già avuto modo di dire (v. supra, paragrafo 24) che nulla impediva comunque al produttore, nonostante l'esistenza di talune prassi amministrative, di presentare la «domanda di registrazione» e di tutelarsi in sede giurisdizionale contro il suo rigetto.

28. Per scrupolo di completezza devo comunque aggiungere che, se si ammettesse che il convincimento creatosi nelle circostanze sopra descritte costituisce in via di principio una «confusione ammissibile», spetterebbe al giudice nazionale valutare se la confusione sia dovuta esclusivamente o in misura determinante alla prassi seguita dall'organo competente. Nell'ambito di questa analisi si dovrebbe controllare, ad esempio, l'epoca in cui è sorta la prassi amministrativa che ha ingenerato la confusione [28], la costanza con la quale è stata seguita nonché la misura in cui ha riguardato in particolare la sorte della domande presentate da produttori che versavano nella stessa situazione del produttore che invoca l'errore scusabile.

29. Per concludere, propongo di risolvere la terza questione pregiudiziale nel modo seguente: «Il fatto che, in conformità ad una prassi amministrativa seguita dall'autorità nazionale competente ad applicare la disposizione comunitaria di cui trattasi, una "domanda di registrazione" presentata entro

27 — Per quanto riguarda l'obbligo per gli organi nazionali di osservare i principi di diritto comunitario allorché esercitano competenze loro attribuite dalla normativa comunitaria, vedi, tra l'altro, le sentenze 25 novembre 1986, cause riunite 201/85 e 202/85, Klensch e a. (Racc. pag. 3477, punti 8 e 9), 13 luglio 1989, causa 5/88, Wachauf (Racc. pag. 2609, punto 19), 11 luglio 1989, cause riunite 196/88-198/88, Cornée e a. (Racc. pag. 2309, punto 14), 12 luglio 1990, causa C-16/89, Spronk (Racc. pag. I-3185, punti 13, 17 e 28), e 24 marzo 1994, causa C-2/92, Bostock (Racc. pag. I-955, punto 16).

28 — La Commissione rileva nelle osservazioni presentate alla Corte che, mentre il termine controverso scadeva il 31 dicembre 1984, la sua opinione, cui pare richiamarsi lo Hauptzollamt a giustificazione della prassi seguita, è stata espressa nel 1986 (v. sul punto anche quanto esposto supra, alla nota 18).

il termine imposto dall'art. 4, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371 [art. 5, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 3 giugno 1988, n. 1546], verrebbe respinta sulla scorta di un'interpretazione e di un'applicazione erronee delle disposizioni comunitarie sostanziali rilevanti nella fattispecie, non giustifica, ai sensi dei principi generali di diritto comunitario, la presentazione della citata "domanda di registrazione" dopo lo spirare del termine».

VI — Conclusione

30. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo di risolvere le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte nel modo seguente:

«1) Costituisce "vendita di latte o equivalente latte direttamente al consumo" ai sensi dell'art. 12, lett. h), del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, la fornitura a titolo oneroso, a coloro che alloggiano in un convitto, di latte o latticini provenienti dall'azienda dell'ente responsabile della gestione del convitto.

2) La validità dell'art. 4, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371 [art. 5, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 3 giugno 1988, n. 1546], che ha imposto un termine, scadente il 31 dicembre 1984, la cui inosservanza determinava la decadenza del produttore dal diritto di chiedere un quantitativo di riferimento per vendite di latte direttamente al consumo, non è inficiata dal fatto che detta norma non ammette la possibilità, per il produttore che non abbia presentato la domanda come avrebbe avuto diritto di fare, di presentarla dopo la scadenza del termine, a causa di un mutamento delle sue esigenze commerciali tale che il detto quantitativo di riferimento gli è ormai divenuto indispensabile.

3) Il fatto che, in conformità ad una prassi amministrativa seguita dall'autorità nazionale competente ad applicare la disposizione comunitaria di cui trattasi, una "domanda di registrazione" presentata entro il termine imposto dall'art. 4,

n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371 [art. 5, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 3 giugno 1988, n. 1546], verrebbe respinta sulla scorta di un'interpretazione e di un'applicazione erronee delle disposizioni comunitarie sostanziali rilevanti nella fattispecie, non giustifica, ai sensi dei principi generali di diritto comunitario, la presentazione della citata "domanda di registrazione" dopo lo spirare del termine».