SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)
16 dicembre 1998 *

Nel procedimento C-374/96,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Finanzgericht di Düsseldorf (Germania), nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Florian Vorderbrüggen

e

Hauptzollamt Bielefeld,

domanda vertente sulla validità dell'art. 3 bis, n. 3, primo comma, del 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), aggiunto dal regolamento (CEE) della Commissione 20 aprile 1989, n. 1033 (GU L 110, pag. 27),

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori G. Hirsch (relatore), presidente di sezione, G. F. Mancini e R. Schintgen, giudici,

* Lingua processuale: il tedesco.

avvocato generale: P. Léger
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Dierk Booß, consigliere giuridico principale, in qualità di agente, assistito dagli avv. ti Hans-Jürgen Rabe, Georg M. Berrisch e Marco Núñez Müller, del foro di Bruxelles,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor Vorderbrüggen, con l'avv. Mechtild Düsing, del foro di Münster, e della Commissione, rappresentata dall'avv. Marco Núñez Müller, all'udienza dell'11 giugno 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 settembre 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 13 novembre 1996, pervenuta nella cancelleria il 26 novembre seguente, il Finanzgericht di Düsseldorf ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, una questione relativa alla validità dell'art. 3 bis, n. 3, primo comma, del 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), aggiunto dal regolamento (CEE) della Commissione 20 aprile 1989, n. 1033 (GU L 110, pag. 27).

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia sorta il signor Vorderbrüggen, produttore di latte, e lo Hauptzollamt Bielefeld (in prosieguo: lo «HZA Bielefeld») in ordine al rifiuto di quest'ultimo di assegnargli un quantitativo specifico definitivo di riferimento, in quanto egli non aveva ripreso la produzione di latte in tempo utile.

Contesto normativo

3 Poiché il settore del latte e dei latticini, disciplinato dal 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), era caratterizzato da eccedenze produttive, il regolamento (CEE) del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078, che istituisce un regime di premi per la non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari e per la riconversione di mandrie bovine ad orientamento lattiero (GU L 131, pag. 1), ha previsto, in particolare, nell'intento di ridurre l'offerta, un sistema di premi a favore degli agricoltori che rinunciavano a commercializzare latte e prodotti lattiero-caseari provenienti dalla loro azienda o che riconvertivano le loro mandrie bovine a orientamento lattiero verso la produzione di carne.

4 In considerazione del persistente squilibrio tra offerta e domanda nel settore del latte, è stato istituito un regime di prelievo supplementare dal regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 90, pag. 10), e dal 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 (GU L 90, pag. 13). In forza di tale art. 5 quater del regolamento n. 804/68, aggiunto dal regolamento n. 856/84, è stato istituito un prelievo supplementare per quantitativi di latte eccedenti un quantitativo di riferimento da determinarsi vuoi in base al quantitativo di latte o di equivalente latte consegnato da un produttore, vuoi in base al medesimo quantitativo acquistato da un acquirente nel corso di un anno di riferimento. In base alla formula prescelta dalla Germania, il produttore è tenuto a versare il prelievo.

5 Un produttore che, per un periodo comprendente l'anno di riferimento, aveva assunto un impegno ai sensi del regolamento n. 1078/77 non ha registrato alcuna produzione nel corso dell'anno di riferimento, con la conseguenza che non ha potuto ottenere un quantitativo di riferimento nell'ambito del regime iniziale.

6 Con sentenze 28 aprile 1988, causa 120/86, Mulder (Racc. pag. 2321), e causa 170/86, Von Deetzen (Racc. pag. 2355), la Corte ha dichiarato che il regolamento n. 857/84, come integrato da 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 n. 804/68 (GU L 132, pag. 11), è invalido in quanto non contempla l'attribuzione di un quantitativo di riferimento ai produttori che non hanno effettuato cessioni di latte durante l'anno di riferimento preso in considerazione dallo Stato membro interessato.

7 In esecuzione di queste due sentenze, il regolamento (CEE) del Consiglio 20 marzo 1989, n. 764, recante modifica del regolamento (CEE) n. 857/84 (GU L 84, pag. 2), ha aggiunto un nuovo art. 3 bis nel regolamento n. 857/84, che prevede, a determinate condizioni, l'assegnazione di un quantitativo specifico di riferimento a questa categoria di produttori, comunemente denominati «produttori SLOM».

8 Trattandosi di un'assegnazione in via definitiva di un quantitativo specifico di riferimento, l'art. 3 bis, n. 3, del regolamento n. 857/84, nel testo risultante dal regolamento n. 764/89, originariamente così disponeva:

«Se entro un termine di due anni a decorrere dal 29 marzo 1989 il produttore può provare, con piena soddisfazione dell'autorità competente, di avere effettivamente ripreso le vendite dirette e/o le consegne e che tali vendite dirette e/o consegne hanno raggiunto nel corso degli ultimi dodici mesi un livello pari o superiore all'80% del quantitativo provvisorio di riferimento, il quantitativo specifico di riferimento gli è attribuito definitivamente (...)».

9 L'art. 3 bis, nn. 1 e 2, del regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 764/89, è stato annullato con le sentenze 11 dicembre 1990, causa C-189/89, Spagl (Racc. pag. I-4539), e causa C-217/89, Pastätter (Racc. pag. I-4585); di conseguenza, il regolamento n. 857/84 è stato modificato con regolamento del Consiglio 13 giugno 1991, n. 1639 (GU L 150, pag. 35). Pertanto l'art. 1, punto II, lett. c), di quest'ultimo regolamento ha modificato l'art. 3 bis, n. 3, aggiunto dal regolamento n. 857/84, nel modo seguente:

«Se entro un termine di due anni a decorrere dal 29 marzo 1989 o, nel caso di cui al paragrafo 1, ultimo comma, dal 1° luglio 1991, fatta salva la proroga del regime del prelievo supplementare, il produttore può comprovare all'autorità competente di avere effettivamente ripreso le vendite dirette e/o le consegne e che tali vendite dirette e/o tali consegne hanno raggiunto nel corso degli ultimi dodici mesi un livello pari o superiore all'80% del quantitativo provvisorio di riferimento, il quantitativo di riferimento specifico gli è attribuito definitivamente (...)».

10 Il regolamento n. 1546/88, adottato in sostituzione del regolamento n. 1371/84, è stato a sua volta modificato, in seguito alle citate sentenze Mulder e Von Deetzen, dal regolamento n. 1033/89.

11 L'art. 3 bis, n. 3, del regolamento n. 1546/88, aggiunto dal regolamento n. 1033/89, prevede per quanto concerne i produttori SLOM:

«Il produttore fornisce all'autorità competente, entro il 29 marzo 1991, secondo modalità che verranno definite dallo Stato membro, la prova di aver effettivamente ripreso le vendite dirette e/o le consegne di latte da almeno dodici mesi.

L'entità delle vendite dirette di latte o di prodotti lattiero-caseari e/o quella delle consegne di latte nel periodo di dodici mesi immediatamente precedente la presentazione della prova sono determinate dall'autorità competente tenendo conto dell'andamento del ritmo di produzione dell'azienda, delle condizioni stagionali e di qualsiasi circostanza eccezionale (...)».

Controversia nella causa a qua

12 Il signor Vorderbrüggen assumeva, in veste di produttore di latte, un impegno di non commercializzazione del latte ai sensi del regolamento n. 1078/77, per un periodo che scadeva il 25 settembre 1985.

13 Su sua domanda, presentata in data 28 giugno 1989, l'autorità competente gli attestava, con certificato rilasciato il 1° agosto successivo, che egli soddisfaceva i requisiti di assegnazione del richiesto quantitativo specifico provvisorio di riferimento.

14 Dopo che l'interessato aveva ripreso la produzione di latte, il 23 agosto 1990, la latteria cooperativa competente lo informava con lettera 29 agosto 1990 dell'entità del suo quantitativo specifico provvisorio di riferimento.

15 Il 12 luglio 1991 lo HZA Bielefeld gli comunicava che la determinazione di un quantitativo specifico definitivo di riferimento era subordinata, a norma dell'art. 3 bis, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1546/88, aggiunto dal regolamento 1033/89, alla ripresa della produzione di latte entro il 29 marzo 1990.

16 Conseguentemente lo HZA Bielefeld rigettava, con decisione 25 settembre 1991, la domanda di attribuzione di un quantitativo specifico definitivo di riferimento, inoltrata dal signor Vorderbrüggen il 27 agosto 1991, sul motivo che l'interessato non aveva ripreso la produzione di latte in tempo utile.

17 Essendo stata respinta la sua opposizione avverso questa decisione, il richiedente proponeva un ricorso, il 5 marzo 1992, dinanzi al Finanzgericht di Düsseldorf.

18 A sostegno del suo ricorso egli fa valere, in sostanza, che l'art. 3 bis, n. 3, del regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 1639/91, non impone alcun termine massimo per la prima consegna. Questa disposizione, non prevedendo alcuna condizione supplementare per l'assegnazione di un quantitativo specifico definitivo di riferimento, priverebbe l'art. 3 bis, n. 3, del regolamento n. 1546/88, aggiunto dal regolamento n. 1033/89, di qualsiasi fondamento giuridico.

19 Il ricorrente nella causa a qua asserisce inoltre che l'art. 155 del Trattato CE non conferisce alla Commissione la competenza per adottare l'art. 3 bis, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1546/88, aggiunto dal regolamento n. 1033/89.

20 Infine, il ricorrente nella causa a qua sostiene che il suo diritto all'assegnazione di un quantitativo definitivo di riferimento discende dall'art. 1, punto II, lett. c), del regolamento n. 1639/91, che sarebbe applicabile nei suoi confronti essendo entrato in vigore il 28 marzo 1991.

21 Lo HZA Bielefeld controbatte che l'art. 3 bis, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1546/88, aggiunto dal regolamento n. 1033/89, è valido poiché l'art. 189 del Trattato CE autorizza la Commissione ad adottare i regolamenti necessari per l'assolvimento dei suoi compiti e ad esso incombe, nell'ambito di tali compiti, vigilare, in forza dell'art. 155 del Trattato, sull'applicazione delle norme emanate dalle istituzioni comunitarie ai sensi del Trattato.

22 La Commissione si sarebbe avvalsa di una delega di competenza da parte del Consiglio, alla luce della ratio e degli obiettivi dell'art. 3 bis, n. 4, secondo comma, prima frase, initio, del regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 1639/91. Anche se l'art. 3 bis, n. 3, del regolamento n. 1546/88, aggiunto dal regolamento n. 1033/89, fosse invalido, l'art. 3 bis, n. 3, ultima frase, del regolamento n. 857/84, come modificato, prescriverebbe, per evitare ogni abuso, che il produttore interessato abbia svolto un'attività di produzione per un periodo di dodici mesi.

Questione pregiudiziale

23 Reputando che l'assegnazione in via definitiva di un quantitativo di riferimento fosse possibile solo in caso di invalidità dell'art. 3 bis, n. 3, del regolamento n. 1546/88, aggiunto dal regolamento n. 1033/89, il Finanzgericht di Düsseldorf ha disposto la sospensione del procedimento ed ha sottoposto alla Corte la seguente questione:

«Se l'art. 3 bis, n. 3, primo comma, del regolamento (CEE) n. 1546/88, come modificato dal regolamento (CEE) n. 1033/89, sia valido, in quanto in esso viene prescritto, oltre alle condizioni fissate dall'art. 3 bis, n. 3, prima frase, del regolamento (CEE) n. 857/84, come modificato dai regolamenti (CEE) nn. 764/89 e 1639/91, che il produttore abbia effettivamente ripreso le vendite dirette e/o le consegne di latte da almeno dodici mesi».

24 Con tale questione, il giudice nazionale si interroga sulla validità dell'art. 3 bis, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1546/88, aggiunto dal regolamento n. 1033/89, per via di dubbi insorti in ordine al potere della Commissione di subordinare l'assegnazione in via definitiva di un quantitativo specifico di riferimento alla condizione che il produttore abbia effettivamente ripreso le vendite dirette e/o le consegne di latte da almeno dodici mesi.

Sull'interpretazione dell'art. 3 bis, n. 3, del regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 1639/91

25 Prima di pronunciarsi sull'invalidità, per incompetenza della Commissione ad adottarlo, dell'art. 3 bis, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1546/88, aggiunto dal regolamento n. 1033/89, si deve verificare se questa disposizione non possa venire interpretata conformemente all'art. 3 bis, n. 3, prima frase, del regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 1639/91 (v. sentenza 27 gennaio 1994, causa C-98/91, Herbrink, Racc. pag. I-223, punto 9).

26 La Commissione ha infatti sostenuto, in particolare, che l'art. 3 bis, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1546/88, come modificato, non aggiunge nulla alle disposizioni sostanziali dell'art. 3 bis, n. 3, prima frase, del regolamento n. 857/84, come modificato, e che queste due disposizioni contengono gli stessi precetti per quanto concerne la fissazione di un termine massimo per la prima consegna.

27 L'art. 3 bis, n. 3, prima frase, del regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 1639/91, enuncia due condizioni per l'assegnazione in via definitiva di un quantitativo specifico di riferimento. Da un lato, il produttore deve fornire la prova di aver ripreso le consegne tra il 29 marzo 1989 e il 29 marzo 1991; dall'altro, l'entità delle consegne deve aver raggiunto, nel corso degli ultimi dodici mesi, un livello pari o superiore all'80% del quantitativo provvisorio di riferimento.

28 Come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 41 delle sue conclusioni, quest'ultima condizione, ossia che sia stato realizzato un determinato livello di vendite nel corso degli ultimi dodici mesi, non impone affatto l'obbligo di riprendere le consegne, al più tardi, all'inizio di questo periodo, ossia entro il 29 marzo 1990. Invero, il periodo di dodici mesi è inteso a consentire di valutare, ai fini dell'assegnazione di un quantitativo specifico definitivo di riferimento, il livello effettivamente raggiunto dalla produzione di latte del produttore che lo richiede, rispetto ad una produzione autorizzata.

29 Ne consegue che l'art. 3 bis, n. 3, prima frase, del regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 1639/91, non riguarda l'inizio delle consegne nell'ambito dell'assegnazione di un quantitativo specifico di riferimento e non può essere interpretato nel senso che esso osti ad una ripresa delle consegne dopo questa data.

30 Poiché dall'interpretazione dell'art. 3 bis, n. 3, del regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 1639/91, non risulta che questa disposizione imponga ad un produttore l'osservanza di un termine massimo per la ripresa delle vendite, oltre il quale esso non potrebbe più ottenere un quantitativo specifico definitivo di riferimento, non può neppure considerarsi questa disposizione alla stregua di una delega che autorizzi la Commissione a fissare siffatto termine di ripresa all'art. 3 bis, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1546/88, aggiunto dal regolamento n. 1033/89.

Sulla competenza della Commissione

31 Al riguardo occorre ricordare che, anche se, per l'istituzione di un'organizzazione comune di mercato in un determinato settore, l'art. 43, n. 3, del Trattato CE attribuisce la competenza al Consiglio, quest'ultimo può, in forza dell'art. 145 del medesimo Trattato, vuoi attribuire alla Commissione le competenze di esecuzione delle norme da esso emanate, vuoi riservarsi la facoltà di esercitare direttamente competenze di esecuzione.

32 Talché l'art. 145 del Trattato autorizza il Consiglio e, in via delegata, la Commissione ad emanare disposizioni della medesima natura per garantire l'applicazione di una determinata normativa.

33 Pertanto, il Consiglio stabilisce, ai sensi dell'art. 5 quater, n. 6, del regolamento n. 804/68, aggiunto dal regolamento n. 856/84, «le norme generali per l'applica-

zione del presente articolo, in particolare quelle concernenti la determinazione dei quantitativi di riferimento, nonché l'importo dei prelievi», mentre la Commissione adotta, ai sensi dell'art. 5 quater, n. 7, del medesimo regolamento, «le modalità di applicazione (...) secondo la procedura prevista dall'art. 30».

34 Conformemente a questo sistema di ripartizione delle competenze, e dato che il Consiglio aveva emanato le norme generali per l'applicazione del regolamento n. 857/84, la Commissione ha disciplinato le modalità di applicazione del regolamento n. 1546/88, regolamenti che sono stati modificati, in ultimo, a seguito delle citate sentenze Mulder e Von Deetzen al fine di far rientrare i produttori SLOM nel regime del prelievo supplementare.

35 Alla luce della distinzione operata, ai nn. 6 e 7 dell'art. 5 quater del regolamento n. 804/68, come modificato, tra le norme generali per l'applicazione, tra cui in particolare quelle relative alla determinazione dei quantitativi di riferimento e dei quantitativi specifici di riferimento, di cui al regolamento n. 857/84, e le modalità di applicazione riservate alla Commissione, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, la Commissione è autorizzata, nell'esercizio delle competenze conferitele dal Consiglio per l'attuazione di un'organizzazione comune di mercato nel settore agricolo, ad adottare tutte le modalità applicative necessarie per il buon funzionamento del regime di aiuto previsto, purché non contrastanti con la normativa di base o con la normativa di applicazione del Consiglio (v. sentenza 2 maggio 1990, causa C-358/88, Hopermann, Racc. pag. I-1687, punto 8).

36 Entro tali limiti il Consiglio, dal momento che 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 (sentenza 27 ottobre 1992, causa C-240/90, Germania/Commissione, Racc. pag. I-5383, punto 41).

37 Conseguentemente, l'art. 5 quater, n. 7, del regolamento n. 804/68, aggiunto dal regolamento n. 856/84, autorizza la Commissione a imporre condizioni supplementari purché queste ultime, da un lato, siano conformi alle norme di applicazione stabilite dal Consiglio stesso nel regolamento n. 857/84 e, dall'altro, garantiscano il buon funzionamento del regime dei quantitativi di riferimento.

38 Poiché non sussistono elementi per ritenere che le condizioni enunciate dal Consiglio all'art. 3 bis, n. 3, prima frase, del regolamento n. 857/84, come modificato da regolamento n. 1639/91, siano esaustive, questa disposizione non esclude quindi che la Commissione possa integrarle prevedendo ulteriori requisiti con esse compatibili. Il termine massimo del 29 marzo 1991, fissato nell'art. 3 bis, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1546/88 aggiunto dal regolamento n. 1033/89, come modificato, soddisfa tale ultimo criterio di compatibilità, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 71 delle sue conclusioni.

39 Tale requisito supplementare di una durata minima di ripresa delle consegne è parimenti necessario per garantire il buon funzionamento del regime delle quote latte.

40 Ai sensi del quarto 'considerando' del regolamento n. 1033/89, è necessario stabilire norme procedurali, tra cui la fissazione di termini, affinché l'applicazione dell'art. 3 bis del regolamento n. 857/84 avvenga in condizioni tali da garantire il rispetto dei diritti e degli obblighi di tutte le parti interessate.

41 Orbene, la prescrizione di un termine massimo consente di contemperare l'inevitabile ampliamento della produzione di latte dovuto all'inclusione dei produttori SLOM nel regime del prelievo supplementare con la preoccupazione, menzionata al quinto 'considerando' del regolamento n. 764/89, di non compromettere la fragile stabilità ottenuta sul mercato dei prodotti lattiero-caseari.

42 Infatti, per evitare manovre speculative consistenti nel riprendere la produzione al fine di ottenere un quantitativo specifico definitivo di riferimento al solo scopo di alienarlo a terzi, l'esistenza di un termine massimo, come quello stabilito nel caso di specie, conferisce una certa garanzia di serietà dell'intenzione e dell'effettiva capacità del beneficiario interessato dal regime SLOM di riprendere la produzione.

43 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve dichiarare che l'esame della questione pregiudiziale non ha posto in luce alcun elemento atto a inficiare la validità dell'art. 3 bis, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1546/88, aggiunto dal regolamento 1033/89, nella parte in cui questa disposizione prescrive la ripresa effettiva delle consegne di latte anteriormente al 29 marzo 1990.

Sulle spese

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

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Finanzgericht di Düsseldorf, con ordinanza 13 novembre 1996, dichiara:

L'esame della questione pregiudiziale non ha posto in luce alcun elemento atto a inficiare la validità dell'art. 3 bis, n. 3, primo comma, del regolamento (CEE)

della Commissione 3 giugno 1988, n. 1546, che fissa le modalità d'applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68, aggiunto dal regolamento (CEE) della Commissione 20 aprile 1989, n. 1033, nella parte in cui questa disposizione prescrive la ripresa effettiva delle consegne di latte anteriormente al 29 marzo 1990.

Hirsch Mancini Schintgen

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 dicembre 1998.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Seconda Sezione

G. Hirsch