SENTENZA DELLA CORTE (quarta sezione)
18 gennaio 1990 *

Nel procedimento C-345/88,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Bundesverwaltungsgericht nella causa dinanzi ad esso pendente tra

RF di Germania, rappresentata dal Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

e

Butterabsatz Osnabrück-Emsland e.G., Osnabrück,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 5 del regolamento (CEE) della Commissione 15 dicembre 1977, n. 2793, relativo alle modalità d'applicazione dell'aiuto speciale per il latte scremato destinato all'alimentazione degli animali, esclusi i giovani vitelli (GU L 321, pag. 30),

LA CORTE (quarta sezione),

composta dai signori C. N. Kakouris, presidente di sezione, T. Koopmans e M. Díez de Velasco, giudici,

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni presentate:

— per la società Butterabsatz, parte nella causa principale, resistente in cassazione, dall'avv. Jürgen Gündisch, del foro di Amburgo,

* Lingua processuale: il tedesco.

— per il governo della RF di Germania, parte nella causa principale, ricorrente in cassazione, dal sig. Michael Bergemann, Regierungsrat im Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, in qualità di agente,

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. Bernhard Jansen, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza ed in seguito alla trattazione orale dell'11 ottobre 1989,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 novembre 1989,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 1° settembre 1988, giunta in cancelleria il 28 novembre successivo, il Bundesverwaltungsgericht ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, diverse questioni pregiudiziali relative alla validità e all'interpretazione di talune disposizioni del regolamento della Commissione 15 dicembre 1977, n. 2793, relativo alle modalità d'applicazione dell'aiuto speciale per il latte scremato destinato all'alimentazione degli animali, esclusi i giovani vitelli (GU L 321, pag. 30).

2 Il suddetto regolamento n. 2793/77 è stato adottato dalla Commissione per istituire un sistema di controllo della destinazione dell'aiuto, sistema ritenuto necessario in quanto l'entità dell'aiuto concesso per l'impiego di latte scremato nell'alimentazione degli animali varia a seconda che il prodotto in questione serva all'alimentazione dei giovani vitelli o a quella di altri animali, in particolare della razza suina. Ai fini del controllo il regolamento impone tra l'altro obblighi sia per le aziende « specializzate » che non detengono giovani vitelli, sia per le aziende « miste » che detengono al tempo stesso giovani vitelli ed altri animali. Una latteria può fruire dell'aiuto speciale destinato agli animali diversi dai giovani vitelli solo se

produce una dichiarazione scritta con la quale l'allevatore si impegna ad utilizzare il latte scremato solo per l'alimentazione del proprio bestiame, di cui deve regolarmente trasmettere alla latteria uno stato dettagliato.

3 Le questioni pregiudiziali sono sorte nell'ambito di una controversia tra una latteria tedesca, la ditta Butterabsatz Osnabrück-Emsland e.G. (in prosieguo: « Butterabsatz ») e l'ente d'intervento tedesco nel settore dei prodotti lattiero-caseari, il Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (ufficio federale per l'alimentazione e la silvicoltura). Quest'ultimo aveva chiesto il rimborso dell'aiuto speciale versato alla latteria in quanto questa non era risultata in possesso, alle date previste, degli stati del bestiame che dovevano essere forniti da cinque aziende specializzate.

4 Dinanzi ai giudici nazionali successivamente aditi nel corso della causa il Bundesamt ha invocato l'art. 5, n. 3, lett. b), del regolamento n. 2793/77, in virtù del quale qualsiasi domanda presentata dalla latteria all'autorità competente, per ottenere l'aiuto speciale, va corredata da una dichiarazione attestante che la latteria « rinuncia all'aiuto speciale o provvederà al rimborso (...) del medesimo », qualora venga accertato che l'allevatore non ha rispettato uno degli impegni contemplati dall'art. 4 del regolamento. In forza dello stesso art. 4, n. 1, lett. b), secondo trattino, l'allevatore si impegna nei confronti della latteria e dell'autorità competente, se la sua è un'azienda specializzata, « a trasmettere alla latteria in causa, anteriormente all'inizio di ogni trimestre civile, un bilancio del proprio allevamento ».

5 Il Bundesverwaltungsgericht ha ritenuto che la controversia sollevasse il problema della validità e dell'interpretazione di queste due norme. Di conseguenza, ha sospeso il procedimento per sottoporre alla Corte le seguenti quattro questioni pregiudiziali:

« 1) Se l'art. 5, n. 3, lett. b), del regolamento (CEE) della Commissione 15 dicembre 1977, n. 2793, in quanto stabilisce, come presupposto per l'attribuzione di un aiuto speciale, che la latteria che chiede detto aiuto produca una dichiarazione in cui si impegna a restituirlo qualora un allevatore non abbia adempiuto uno degli impegni di cui all'art. 4, sia invalido per il motivo che la Commissione non è stata autorizzata dall'art. 10, n. 3, del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, ad adottare una siffatta disciplina di diritto sostanziale.

2) Se l'art. 5, n. 3, lett. b), del predetto regolamento (CEE) n. 2793/77, in quanto dispone che la latteria che chiede un aiuto speciale deve produrre una dichiarazione in cui si impegna a restituire detto aiuto qualora un allevatore non abbia — fra l'altro — adempiuto l'impegno, prescritto dall'art. 4, n. 1, lett. b), secondo trattino, di comunicare, prima dell'inizio di ciascun trimestre civile, uno stato del bestiame, sia invalido per violazione del principio di proporzionalità poiché la latteria si deve impegnare a restituire l'intero aiuto speciale relativo all'allevatore e al trimestre considerati anche nel caso in cui detto allevatore abbia superato il termine per la comunicazione in misura trascurabile — pochi giorni — e risulti che lo stesso allevatore, conformemente alla normativa in esame, ha destinato all'alimentazione zootecnica il latte scremato sovvenzionato.

3) Se l'art. 1, n. 3, del regolamento (CEE) della Commissione 11 luglio 1979, n. 1438,

a) debba essere interpretato nel senso che con il 1° gennaio 1980 è venuto meno l'impegno dell'allevatore, prescritto fino al 31 dicembre 1979 a norma dell'art. 4, n. 1, lett. b), secondo trattino, del regolamento (CEE) n. 2793/77, di comunicare ogni trimestre lo stato del bestiame,

b) ovvero nel senso che detto impegno dell'allevatore continua a sussistere oltre il 31 dicembre 1979 fintantoché lo Stato membro non abbia esercitato la facoltà conferitagli di scegliere tra la comunicazione trimestrale o annuale dello stato del bestiame.

4) Se l'art. 5, n. 4, prima frase, del regolamento (CEE) n. 2793/77

a) debba essere interpretato nel senso che con la nozione " impegno di cui all'art. 4 " devono intendersi gli impegni dell'allevatore prescritti dall'art. 4 nella versione di volta in volta vigente,

b) ovvero nel senso che gli impegni assunti nella dichiarazione degli allevatori anteriormente al 1° gennaio 1980, in particolare quelli di comunicare trimestralmente lo stato del bestiame, debbano restare validi anche qualora gli impegni dell'allevatore prescritti dall'art. 4, su cui detta dichiarazione si

basa, siano modificati o soppressi per effetto di successive modifiche dell'art. 4 (nel caso di specie ad opera dell'art. 1, n. 3, del regolamento (CEE) n. 1438/79) ».

6 Per una più ampia illustrazione degli antefatti nella causa principale, dello svolgimento del procedimento nonché delle osservazioni scritte presentate alla Corte si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati in prosieguo solo nella misura necessaria per la comprensione del ragionamento della Corte.

Sulla prima e sulla seconda questione [validità dell'art. 5, n. 3, lett. b), del regolamento n. 2793/77]

7 Le due prime questioni riguardano la validità dell'art. 5, n. 3, lett. b), del regolamento n. 2793/77, che prescrive la dichiarazione della latteria relativa agli impegni assunti dagli allevatori. La prima questione verte sul problema se la Commissione fosse competente ad emanare tale disposizione, mentre la seconda questione mira ad accertare se la sanzione contemplata, vale a dire il rimborso dell'aiuto corrisposto, non sia sproporzionata in caso di lieve ritardo nell'invio degli stati del bestiame.

8 Si deve osservare anzitutto che la prima questione è stata formulata partendo dall'idea che la disposizione controversa aggiunga una condizione sostanziale a quelle contemplate dal regolamento del Consiglio per quanto riguarda la concessione dell'aiuto speciale.

9 Tuttavia questa premessa non è corretta. Le condizioni stabilite dall'art. 5, n. 3, rientrano nel sistema di controllo e di prova che doveva venire instaurato per garantire il buon funzionamento del regime di aiuti. Poiché esse fanno parte delle modalità d'applicazione del regime d'aiuti per il latte scremato e per il latte scremato in polvere prodotti nella Comunità e impiegati nell'alimentazione degli animali, la Commissione aveva facoltà di determinarle a norma dell'art. 10, n. 3, del regolamento 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), che è il regolamento di base in questo settore.

10 Nessun elemento del fascicolo consente di concludere che, istituendo questo sistema di controllo, la Commissione sia andata oltre quanto era necessario per garantire il buon funzionamento del regime di aiuti. Occorre quindi constatare che detta istituzione non ha travalicato i poteri che le sono stati conferiti.

11 Ne consegue che la Commissione era competente ad emanare la norma litigiosa.

12 La Butterabsatz sostiene tuttavia che, se la Corte riconoscesse la competenza della Commissione, dovrebbe riconoscere al tempo stesso che l'obbligo imposto dalle disposizioni litigiose costituisce un obbligo accessorio di indole amministrativa. Orbene, l'inosservanza di un simile obbligo non potrebbe venire punita con una sanzione così severa come quella prevista in caso di inosservanza dell'obbligo principale.

13 Il giudice nazionale ha affrontato lo stesso problema, nella sua seconda questione, sotto il profilo del principio della proporzionalità in quanto, secondo la disposizione litigiosa, la latteria deve impegnarsi a rimborsare integralmente l'aiuto speciale, anche se gli allevatori interessati hanno superato solo di poco (ad esempio di pochi giorni) il termine prescritto per le comunicazioni relative al loro bestiame.

14 Si deve osservare come non risulti dal fascicolo che, nella fattispecie, il superamento dei termini fosse limitato a qualche giorno. Spetta tuttavia al giudice nazionale, non alla Corte, operare le necessarie verifiche in proposito e trarne le eventuali conseguenze. Comunque sia, la questione, così come è stata formulata, va intesa nel senso che si riferisce in particolare ad un ritardo di pochi giorni soltanto.

15 A questo proposito bisogna segnalare che il regolamento (CEE) della Commissione 26 gennaio 1983, n. 188, recante la dodicesima modifica al regolamento n. 2793/77 (GU L 25, pag. 14), ha aggiunto all'art. 4 di quest'ultimo un nuovo paragrafo in virtù del quale « ove le dichiarazioni alla latteria concernenti lo stato del bestiame e il numero massimo dei giovani vitelli siano fatte tardivamente, e se il ritardo non eccede i 10 giorni, l'importo dell'aiuto viene ridotto del 10% per il periodo in questione ».

16 Vero è che il regolamento n. 188/83 è posteriore ai fatti dai quali è scaturita la causa principale, ma secondo il suo art. 2 il nuovo paragrafo dell'art. 4 del regolamento n. 2793/77 è applicabile, a richiesta dell'interessato, alle richieste di aiuto già presentate in forza di quest'ultimo regolamento.

17 Emerge dalle finalità del regolamento n. 188/83, con il quale si intende evitare che un'eccessiva fiscalità nell'applicazione dei termini si risolva nella perdita totale dell'aiuto in caso di lieve ritardo, nonché dal contesto del regolamento n. 2793/77, nel quale si inserisce il nuovo paragrafo dell'art. 4, che la retroattività contemplata dall'art. 2 del regolamento n. 188/83 si applica non solo alle domande d'aiuto ancora pendenti, ma anche alle ingiunzioni di rimborso dell'aiuto che non abbiano ancora costituito oggetto di una decisione. Infatti, il problema dell'eccessiva gravità della perdita totale dell'aiuto in caso di esiguo ritardo si pone in modo identico in entrambi i casi.

18 Di conseguenza, la modifica apportata dal regolamento n. 188/83 per quel che riguarda un piccolo ritardo nell'inviare lo stato del bestiame può essere invocata da una latteria, tanto a sostegno di una domanda d'aiuto quanto per opporsi ad una ingiunzione di rimborso, se la domanda d'aiuto era antecedente all'entrata in vigore di tale regolamento.

19 Data questa situazione giuridica, ci si potrebbe ancora domandare se il principio della proporzionalità non sia stato leso dal fatto che non si ha più diritto all'aiuto speciale quando il ritardo rispetto al termine prescritto supera i 10 giorni. Tuttavia, la Corte ha già dichiarato, nella sentenza 8 ottobre 1986, Nordbutter (causa 9/85, Racc. 1986, pag. 2831), che il regolamento n. 188/83 tiene conto del notevole svantaggio che deriva dalla perdita totale del diritto all'aiuto in caso di lieve superamento dei termini prescritti e che non spetta al giudice stabilire se gli organi legislativi della Comunità avrebbero dovuto prevedere come « lieve superamento » dei termini un periodo leggermente più lungo di quello che è stato invece indicato.

20 Dalle considerazioni che precedono emerge che le norme vigenti in materia di ritardo nel presentare le dichiarazioni relative allo stato del bestiame non contravvengono al principio della proporzionalità.

21 Di conseguenza, si devono risolvere la prima e la seconda questione dichiarando che l'esame di entrambe non ha messo in luce alcun elemento tale da inficiare la validità dell'art. 5, n. 3, lett. b), del regolamento della Commissione n. 2793/77.

Sulla terza e sulla quarta questione (interpretazione delle disposizioni relative alla dichiarazione sullo stato del bestiame)

22 Il regolamento della Commissione 11 luglio 1979, n. 1438, recante la quarta modifica del regolamento n. 2793/77 (GU L 175, pag. 23), ha modificato l'art. 4, n. 1, lett. b), di quest'ultimo, nel senso che, a decorrere dal 1° gennaio 1980, l'allevatore doveva assumere l'impegno di trasmettere alla latteria « secondo la scelta operata dallo Stato membro interessato » o, come in precedenza, uno stato del proprio bestiame prima dell'inizio di ciascun trimestre civile, oppure una dichiarazione relativa allo stato medio del bestiame prima dell'inizio di ciascun anno civile.

23 Emerge dal fascicolo che, in seguito all'emanazione di questo regolamento, il Bundesamt dichiarava, con circolare 5 novembre 1979 indirizzata alle latterie, di voler mantenere in vigore il sistema già praticato delle dichiarazioni trimestrali sullo stato del bestiame. Lo Hessische Verwaltungsgerichtshof, giudice d'appello nella presente causa, ha ritenuto che questa circolare non costituisse valido esercizio della facoltà di scelta conferita agli Stati membri dal regolamento n. 1438/79. Di conseguenza, vi sarebbe una lacuna giuridica.

24 La terza e quarta questione sono fondate sull'ipotesi che lo Stato membro interessato non abbia effettuato, al 1° gennaio 1980, la scelta contemplata dal regolamento n. 1438/79. La terza questione mira a stabilire se in tal caso l'obbligo dell'allevatore di inviare ogni trimestre uno stato del proprio bestiame alla latteria è venuto meno o se permane fino al momento in cui lo Stato membro ha effettuato la propria scelta. Con la quarta questione si intende far accertare quale sia l'effetto della mancata scelta sulla validità degli impegni assunti dagli allevatori.

25 A questo proposito si deve osservare che né l'obiettivo del regolamento n. 2793/77, che mira a garantire il controllo del buon funzionamento del regime di aiuti in questione, né il tenore delle sue disposizioni consentono di trarre la conclusione che se uno Stato membro si astiene dall'operare una scelta con riferimento al nuovo metodo di dichiarazione annuale dello stato del bestiame, come previsto dal

regolamento n. 1438/79, il metodo della dichiarazione trimestrale già applicato e riconosciuto valido dallo stesso regolamento debba considerarsi automaticamente decaduto. Per contro, si deve piuttosto rilevare che il regime di aiuti, come è stato instaurato dai vari regolamenti comunitari, non può funzionare senza l'impegno dell'allevatore di fornire dati relativi allo stato del proprio bestiame.

26 Si deve quindi risolvere la terza questione dichiarando che l'art. 4, n. 1, lett. b), del regolamento della Commissione n. 2793/77 e l'art. 1, n. 3, del regolamento della Commissione n. 1438/79 vanno interpretati nel senso che l'impegno dell'allevatore di un'azienda specializzata implica l'obbligo di inviare ogni trimestre uno stato del proprio bestiame alla latteria fintantoché lo Stato membro interessato non abbia effettuato la scelta che gli compete, a decorrere dal 1° gennaio 1980, di prescrivere o una comunicazione trimestrale oppure una dichiarazione annua circa lo stato medio del bestiame.

27 Tenuto conto di questa soluzione, non è il caso di risolvere la quarta questione.

Sulle spese

28 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non sono ripetibili. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (quarta sezione),

pronunciandosi sulle questioni ad essa sottoposte dal Bundesverwaltungsgericht, con ordinanza 1° settembre 1988, dichiara:

1) **L'esame della prima e della seconda questione non ha messo in luce alcun elemento tale da inficiare la validità dell'art. 5, n. 3, lett. b), del regolamento della**

Commissione 15 dicembre 1977, n. 2793, relativo alle modalità d'applicazione dell'aiuto speciale per il latte scremato destinato all'alimentazione degli animali, esclusi i giovani vitelli.

2) L'art. 4, n. 1, lett. b), del regolamento della Commissione n. 2793/77, già ricordato, e l'art. 1, n. 3, del regolamento della Commissione 11 luglio 1979, n. 1438, recante la quarta modifica del regolamento (CEE) n. 2793/77, vanno interpretati nel senso che l'impegno dell'allevatore di un'azienda specializzata implica l'obbligo di trasmettere ogni trimestre uno stato del proprio bestiame alla latteria fintantoché lo Stato membro interessato abbia effettuato la scelta che gli compete, a decorrere dal 1° gennaio 1980, di prescrivere o una comunicazione trimestrale o una dichiarazione annua circa lo stato medio del bestiame.

Kakouris Koopmans Díez de Velasco

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 gennaio 1990.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente della quarta sezione

C. N. Kakouris