SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
12 ottobre 2000 *

Nel procedimento C-372/98,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Regno Unito), nella causa dinanzi ad essa pendente tra

The Queen

e

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: J.H. Cooke & Sons,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 2, primo comma, del regolamento (CE) della Commissione 6 aprile 1994, n. 762, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1765/92 del Consiglio per quanto riguarda il ritiro di seminativi dalla produzione (GU L 90, pag. 8),

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori C. Gulmann, presidente di sezione, V. Skouris e R. Schintgen (relatore), giudici,

avvocato generale: P. Léger
cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la J.H. Cooke & Sons, dal signor S. Isaacs, QC, dalla signora M. Demetriou, barrister, e dal signor D. de Ferrars, solicitor;

— per il governo del Regno Unito, dalla signora R. Magrill, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dal signor P.M. Roth, QC;

— per il governo danese, dal signor J. Molde, capodivisione presso il Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo finlandese, dal signor H. Rotkirch e dalla signora T. Pynnä, valtionasiamiehet, in qualità di agenti;

— per il governo svedese, dal signor A. Kruse, departementsråd presso il Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor P. Oliver, consigliere giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della J.H. Cooke & Sons, del governo del Regno Unito e della Commissione, all'udienza del 27 gennaio 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 11 maggio 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 25 agosto 1998, pervenuta alla Corte il 16 ottobre seguente, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), ha sottoposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 2, primo comma, del regolamento (CE) della Commissione 6 aprile 1994, n. 762, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1765/92 del Consiglio per quanto riguarda il ritiro di seminativi dalla produzione (GU L 90, pag. 8; in prosieguo: il «regolamento di applicazione»).

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra la J.H. Cooke & Sons (in prosieguo: la «Cooke»), società che possiede e gestisce la Bates Farm in Maer (Regno Unito), e il Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Ministero dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione; in prosieguo: il «MAFF») relativamente al rigetto da parte di quest'ultimo di una domanda di pagamento compensativo presentata dalla Cooke sulla base del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 1765, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi (GU L 181, pag. 12), nella sua versione risultante dai regolamenti (CE) del Consiglio 24 gennaio 1994, n. 231 (GU L 30, pag. 2), e 22 giugno 1995, n. 1460 (GU L 144, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento di base»).

Ambito normativo

3 Ai sensi dell'art. 1 il regolamento di base istituisce un regime di pagamenti compensativi a favore dei coltivatori di seminativi. Per «seminativi» ai sensi di questo regolamento si devono intendere quelli elencati nell'allegato I, il quale, nella sua versione vigente alla data dei fatti di cui alla causa principale, distingue tra i cereali, i semi oleosi e le piante proteiche.

4 Il regolamento di base stabilisce, all'art. 2, n. 1, che i coltivatori comunitari di seminativi possono chiedere un pagamento compensativo in base alle condizioni stabilite nel titolo I di tale regolamento. L'art. 2, n. 2, secondo comma, prevede che il pagamento compensativo è accordato per la superficie investita a seminativi o ritirata dalla produzione conformemente all'art. 7 dello stesso regolamento.

5 Gli artt. 4, 5 e 6 del regolamento di base stabiliscono le modalità di calcolo dei pagamenti compensativi per ciascuno dei seminativi menzionati al punto 3 della presente sentenza.

6 Per beneficiare di detti pagamenti compensativi i produttori sono tenuti, in conformità all'art. 2, n. 5, del regolamento di base, a ritirare dalla produzione una parte della superficie della loro azienda e ricevono una compensazione per tale obbligo.

7 L'art. 7 del regolamento di base stabilisce le modalità di questo obbligo di ritiro dalla produzione che si applica ad ogni produttore che chiede pagamenti compensativi in applicazione del regime generale.

8 L'art. 7, nn. 3 e 4, primo comma, del regolamento di base stabilisce:

«3. Gli Stati membri applicano misure appropriate di tutela ambientale che tengono conto della situazione specifica delle superfici ritirate dalla produzione.

4. Le superfici ritirate dalla produzione possono essere utilizzate per ottenere materiali per la fabbricazione, nella Comunità, di prodotti che non sono destinati in primo luogo al consumo umano o animale, a condizione che vengano adottati efficaci sistemi di controllo».

9 L'art. 7, n. 5, del regolamento di base stabilisce l'importo della compensazione che deve essere versato a titolo dell'obbligo di ritiro dalla produzione delle terre in funzione del pagamento compensativo previsto per i cereali.

10 In base all'art. 9, primo comma, del regolamento di base:

«Le domande di pagamento compensativo e il ritiro dei seminativi dalla produzione non possono essere presentate per terreni destinati, al 31 dicembre 1991, al pascolo permanente, a colture permanenti, a colture forestali o ad usi non agricoli».

11 L'art. 2, primo comma, del regolamento di applicazione, adottato sulla base dell'art. 12 del regolamento di base, stabilisce:

«Salvo il disposto dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 1765/92, per ritiro dei seminativi dalla produzione si intende la messa a riposo di una superficie che nell'anno precedente era stata coltivata per ottenerne un raccolto».

12 In conformità all'art. 3, n. 2, del regolamento di applicazione,

«le superfici ritirate dalla produzione devono venir mantenute in buone condizioni agronomiche. Non possono essere utilizzate per produzioni agricole non contemplate dall'articolo 7, paragrafo 4 del regolamento (CEE) n. 1765/92, né venir destinate ad un uso lucrativo che sarebbe incompatibile con la coltivazione di seminativi».

13 Ai sensi dell'art. 3, n. 3, del regolamento di applicazione,

«gli Stati membri applicano le misure adeguate alla particolare situazione delle superfici ritirate dalla produzione, in modo da garantire la tutela dell'ambiente (...)».

14 L'art. 3, n. 4, del regolamento di applicazione prevede:

«Per venir prese in considerazione ai fini del regime previsto dal regolamento (CEE) n. 1765/92, le superfici ritirate dalla produzione devono essere conformi a quanto segue:

— essere state coltivate dal richiedente nei due anni precedenti la presentazione della domanda, salvo casi particolari debitamente giustificati in base a criteri oggettivi stabiliti dallo Stato membro interessato (...);

— restare a riposo per un periodo che inizi non oltre il 15 gennaio e si concluda non prima del 31 agosto. Gli Stati membri stabiliscono, tuttavia, le condizioni alle quali i produttori possono essere autorizzati ad effettuare, a partire dal 15 luglio, la semina per un raccolto dell'anno successivo, nonché le condizioni per l'autorizzazione al pascolo, a partire dal 15 luglio, negli Stati membri in cui la transumanza è una prassi tradizionale (...)».

15 Ai sensi dell'art. 4, n. 1, del regolamento di applicazione,

«l'obbligo di ritiro basato sulla rotazione di cui all'articolo 7, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 1765/92 è considerato adempiuto se, nel corso di uno dei cinque anni precedenti, nessuno degli appezzamenti ritirati è stato messo a riposo in applicazione delle disposizioni sul ritiro speciale di cui all'articolo 2, paragrafo 6, del medesimo o delle disposizioni sul ritiro di cui all'articolo 7. Tuttavia, un appezzamento già ritirato può essere riutilizzato qualora il produttore non disponga più di superfici che gli consentano di rispettare il suddetto periodo».

16 Il regolamento (CEE) del Consiglio 27 novembre 1992, n. 3508, che istituisce un sistema integrato di gestione e di controllo di taluni regimi di aiuti comunitari (GU L 355, pag. 1), tra i quali figura il regime di sostegno ai produttori di taluni seminativi istituito dal regolamento di base, dispone, all'art. 6, n. 1, primo trattino, che, per essere ammesso a beneficiare di uno o più regimi comunitari, ciascun imprenditore presenta, per ciascun anno civile, una domanda di aiuto «superfici» che indichi le parcelle agricole, comprese le superfici foraggere, nonché le parcelle agricole interessate da una misura di ritiro di seminativi e le parcelle a riposo.

17 Il regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3887, recante modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari (GU L 391, pag. 36), precisa all'art. 4 le informazioni che deve contenere la domanda di aiuti «superfici».

18 Ai sensi dell'art. 6, n. 1, dello stesso regolamento,

«i controlli amministrativi e in loco sono effettuati in modo da consentire l'efficace verifica del rispetto delle condizioni di concessione degli aiuti e dei premi».

19 L'art. 9 del regolamento n. 3887/92 stabilisce le sanzioni che si applicano allorché le autorità competenti hanno constatato che la superficie dichiarata in una domanda di aiuto per «superfici» differisce da quella effettivamente determinata al momento dei controlli. Tale disposizione prevede in particolare, al n. 2, che, nel caso in cui la superficie dichiarata in una domanda di aiuti per «superfici» supera la superficie determinata di più del 20%, non viene concesso nessun aiuto legato alla superficie. L'ultimo comma di tale paragrafo precisa che, ai sensi dell'art. 9, s'intende per «superficie determinata» quella in ordine alla quale sono soddisfatte tutte le condizioni regolamentari.

Causa principale e questione pregiudiziale

20 Il 16 aprile 1997 la Cooke ha presentato al MAFF una domanda per aiuti legati alle «superfici» relativamente a 60,64 ettari di colture di cereali, 23,90 ettari di semi oleosi e 5 ettari di terre ritirate dalla produzione. E' pacifico che, nel 1996, queste ultime erano state seminate con ray-grass italiano, che è un'erba temporanea. La Cooke sostiene — cosa che il MAFF non è in grado di verificare — che quest'erba è stata tagliata e insilata nel corso di tale anno.

21 Il 17 settembre 1997 il MAFF ha respinto la domanda della Cooke in quanto le terre ritirate dalla produzione non avevano i requisiti necessari per poter essere ritirate dalla produzione, poiché non erano state coltivate al fine di ottenere un raccolto durante l'anno precedente, ai sensi dell'art. 2, primo comma, del

regolamento di applicazione. Di conseguenza, la Cooke subiva una penalità e perdeva il suo diritto al versamento della totalità degli aiuti che aveva chiesto, ivi compresi quelli relativi ai cereali e ai semi oleosi, ossia un importo totale di GBP 28 000.

22 In seguito a un'opposizione da parte della Cooke, presentata il 26 settembre 1997, il MAFF ha confermato la sua decisione di rigetto della domanda della Cooke con una nuova decisione adottata il 2 ottobre seguente.

23 Dinanzi al giudice nazionale, che la Cooke era stata autorizzata ad adire con un ricorso per controllo giurisdizionale con decisione 28 gennaio 1998, quest'ultima ha fatto valere in particolare che il MAFF ha ritenuto ingiustamente che il fatto di aver coltivato, l'anno precedente il periodo del ritiro, le terre ritirate dalla produzione seminandovi foraggio che, successivamente, è stato tagliato o strappato e portato via, facesse sì che queste non potessero essere considerate l'anno successivo come terre ritirate dalla produzione ai sensi della normativa comunitaria.

24 Il MAFF sostiene per contro che, tenuto conto dell'obiettivo del ritiro delle terre dalla produzione, che è di ridurre la produzione agricola, le terre ritirate dalla produzione, per dare diritto a un pagamento compensativo, devono, nel corso dell'anno precedente il ritiro dalla produzione, essere state coltivate al fine di una tale produzione agricola.

25 Ritenendo che in tale situazione la soluzione della controversia necessitasse un'interpretazione dell'art. 2, primo comma, del regolamento di applicazione, la

High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'espressione "una superficie che nell'anno precedente era stata coltivata per ottenerne un raccolto", di cui all'art. 2 del regolamento (CE) della Commissione 6 aprile 1994, n. 762, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1765/92 del Consiglio per quanto riguarda il ritiro di seminativi dalla produzione, sia da interpretare come comprendente il terreno lasciato a foraggio nell'anno precedente e in cui tale foraggio è stato tagliato ed insilato».

26 Per risolvere tale questione è importante rilevare anzitutto che dal secondo 'considerando' del regolamento di base risulta che il regime di sostegno ai produttori di taluni seminativi istituto da quest'ultimo ha per obiettivo di garantire un miglior equilibrio del mercato ravvicinando i prezzi comunitari di tali seminativi ai prezzi del mercato mondiale e di compensare la perdita di reddito causata dalla riduzione dei prezzi istituzionali mediante un pagamento compensativo a favore degli agricoltori che seminano tali prodotti.

27 Ai sensi dell'art. 2, n. 2, secondo comma, del regolamento di base, questo pagamento compensativo non è concesso solo per la superficie investita a seminativi, così come sono definiti nell'allegato I, ma anche per quella destinata al ritiro dalla produzione cui i produttori di tali seminativi sono tenuti a procedere, in applicazione delle disposizioni degli artt. 2, n. 5, secondo comma, e 7 del regolamento di base, se intendono beneficiare di un pagamento compensativo a titolo della loro produzione agricola.

28 Occorre constatare, in secondo luogo, che la formulazione dell'art. 2, primo comma, del regolamento di applicazione si limita a richiedere che il ritiro delle terre dalla produzione, al quale si è proceduto per ottenere un pagamento

compensativo a titolo del regolamento di base e che dà diritto esso stesso a una compensazione, riguardi superfici che nell'anno precedente erano state coltivate per ottenerne un raccolto.

29 Nessuna disposizione della normativa comunitaria pertinente richiede che le terre ritirate dalla produzione in forza degli artt. 2, n. 5, e 7 del regolamento di base siano state seminate l'anno precedente con colture determinate e in particolare con uno di quei seminativi elencati nell'allegato I di questo regolamento.

30 Gli artt. 7, n. 3, del regolamento di base e 3, nn. 2 e 3, del regolamento di applicazione prevedono certo che le terre ritirate dalla produzione debbano essere mantenute in modo da assicurare la tutela dell'ambiente e il mantenimento di buone condizioni agronomiche. Inoltre l'art. 7, n. 4, del regolamento di base autorizza l'uso delle superfici ritirate dalla produzione per ottenere materie destinate alla fabbricazione, nella Comunità, di prodotti che non sono destinati al consumo umano o animale.

31 Nessuna di queste disposizioni riguarda tuttavia le condizioni di mantenimento e di uso delle terre ritirate dalla produzione nel corso dell'anno precedente il periodo del ritiro, che sono le sole di cui trattasi nella causa principale.

32 La sola disposizione della normativa comunitaria che esclude talune superfici dal beneficio del regime di sostegno istituito dal regolamento di base a causa dell'uso che ne è stato fatto prima del loro ritiro è l'art. 9 di tale regolamento, il quale, nel primo comma, prevede che le domande di pagamento compensativo e le dichiarazioni di ritiro non possono essere presentate per terreni destinati, al 31 dicembre 1991, al pascolo permanente, a colture permanenti, a colture forestali o ad usi non agricoli.

33 Alla luce di queste considerazioni occorre ammettere che tutte le terre seminate nel corso dell'anno precedente il periodo del ritiro, ad eccezione di quelle di cui all'art. 9, primo comma, del regolamento di base, rientrano nella definizione dell'art. 2, primo comma, del regolamento di applicazione e danno diritto a pagamenti compensativi a titolo del ritiro delle terre dalla produzione, indipendentemente dalla coltura che vi è stata fatta, a condizione che esse siano state coltivate al fine di ottenerne un raccolto.

34 Ora, una superficie che è stata seminata con un'erba temporanea, destinata ad essere tagliata e successivamente insilata e che, in tale situazione, non è stata lasciata allo stato di prateria, dev'essere considerata coltivata al fine di un raccolto.

35 Tale conclusione è conforme agli obiettivi perseguiti dal regime di sostegno ai produttori di taluni seminativi, istituito dal regolamento di base, del quale il ritiro delle terre dalla produzione costituisce una componente essenziale.

36 Infatti, qualsiasi ritiro di terre coltivate, indipendentemente dalla coltura di cui trattasi, ivi compreso il ritiro di una terra sulla quale è stata precedentemente coltivata erba al fine di un raccolto, contribuisce alla riduzione delle superfici che possono essere destinate a seminativi, ai sensi del regolamento di base, riduzione che, a sua volta, concorre a garantire un miglior equilibrio del mercato, in conformità al secondo 'considerando' di tale regolamento.

37 Inoltre, come l'avvocato generale ha rilevato al punto 44 delle sue conclusioni, il fatto di limitare il beneficio del regime di sostegno ai produttori di taluni seminativi alle sole terre che, durante l'anno precedente il loro ritiro, sono state destinate alla produzione di seminativi, ai sensi del regolamento di base, rischierebbe di indurre i produttori a seminare le loro terre con tali colture nel corso di detto anno e sarebbe quindi tale da rendere più difficile la realizzazione dell'obiettivo di stabilizzazione del mercato.

38 Alla luce di queste considerazione occorre risolvere la questione pregiudiziale nel senso che l'art. 2, primo comma, del regolamento di applicazione dev'essere interpretato nel senso che l'espressione «una superficie che nell'anno precedente era stata coltivata per ottenerne un raccolto» riguarda terre che sono state seminate con erba che è stata successivamente tagliata ed insilata.

Sugli effetti nel tempo della presente sentenza

39 Nel caso in cui la Corte risolvesse affermativamente la questione pregiudiziale, il governo del Regno Unito chiede a quest'ultima di limitare nel tempo gli effetti della sua sentenza.

40 A sostegno di questa domanda il governo del Regno Unito fa valere, da un lato, che le autorità nazionali competenti hanno applicato in buona fede la loro interpretazione dell'art. 2, primo comma, del regolamento di applicazione, dato che, nonostante le ripetute domande di chiarimento e di informazione che esse avevano rivolto a tal riguardo alla Commissione tra il 1992 e il 1997, quest'ultima si è astenuta dal metterle in guardia contro l'errore di interpretazione che esse commettevano.

41 Il governo del Regno Unito sostiene, d'altro lato, che una soluzione affermativa della questione pregiudiziale, senza limitazione degli effetti della sentenza nel tempo, comporterebbe complicazioni amministrative e pratiche considerevoli, in quanto le autorità competenti sarebbero obbligate a riesaminare, alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte, fino a 10 000 fascicoli trattati dal 1993.

42 Si deve ricordare che solo in via eccezionale la Corte, applicando il principio generale della certezza del diritto inerente all'ordinamento giuridico comunitario,

può essere indotta a limitare la possibilità per gli interessati di far valere una disposizione da essa interpretata onde rimettere in discussione rapporti giuridici costituiti in buona fede (sentenza 23 maggio 2000, causa C-104/98, Buchner e a., Racc. pag. I-3625, punto 39). Affinché una tale limitazione possa essere disposta, è necessario che siano soddisfatti due criteri essenziali, e cioè la buona fede degli ambienti interessati e il rischio di gravi inconvenienti (sentenza 28 settembre 1994, causa C-57/93, Vroege, Racc. pag. I-4541, punto 21).

43 Ora, le difficoltà amministrative e pratiche derivanti dal riesame dei numerosi fascicoli cui fa riferimento il governo del Regno Unito non possono essere equiparate a gravi inconvenienti, tanto meno in quanto spetta normalmente ai produttori interessati fornire la prova che, nel corso dell'anno precedente il ritiro delle terre dalla produzione a titolo del quale essi hanno chiesto il beneficio delle misure di sostegno previste nel regolamento di base, avevano proceduto alla semina di queste superfici con un'erba temporanea che essi hanno tagliato ed insilato successivamente.

44 Occorre aggiungere che, anche se è vero che la Commissione non ha risposto a diverse lettere che il governo del Regno Unito le aveva fatto pervenire, dalle osservazioni scritte di quest'ultimo risulta che esso era a conoscenza, fin dal luglio 1997, del fatto che la Commissione nutriva dubbi circa la fondatezza dell'interpretazione adottata dal Regno Unito e che questa gli aveva chiaramente comunicato, nel corso di una riunione bilaterale che si è tenuta il 30 settembre 1997, che non condivideva tale interpretazione.

45 Ora, nessuna di queste circostanze ha fatto cambiare parere al governo del Regno Unito, come testimonia il fatto che quest'ultimo ha confermato, all'inizio

dell'ottobre 1997, il rigetto della domanda di pagamento compensativo presentata dalla Cooke e ha continuato a sostenere la propria interpretazione dinanzi al giudice nazionale.

46 Alla luce di queste considerazioni, il governo del Regno Unito non può essere ammesso a far valere, nell'ambito del presente procedimento dinanzi alla Corte, che l'atteggiamento della Commissione l'avrebbe indotto a ritenere ragionevolmente che l'art. 2, primo comma, del regolamento di applicazione non riguardasse superfici quali quelle di cui trattasi nella causa principale.

47 Di conseguenza, non occorre limitare nel tempo gli effetti della presente sentenza.

Sulle spese

48 Le spese sostenute dai governi del Regno Unito, danese, finlandese e svedese, nonché dalla Commissione, che hanno 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 (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), con ordinanza 25 agosto 1998, dichiara:

L'art. 2, primo comma, del regolamento (CE) della Commissione 6 aprile 1994, n. 762, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1765/92 del Consiglio per quanto riguarda il ritiro di seminativi dalla produzione, dev'essere interpretato nel senso che l'espressione «una superficie che nell'anno precedente era stata coltivata per ottenerne un raccolto» riguarda terre che sono state seminate con erba che è stata successivamente tagliata ed insilata.

Gulmann Skouris Schintgen

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 ottobre 2000.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

C. Gulmann