CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MICHAEL B. ELMER

presentate il 24 ottobre 1996 *

Introduzione

1. Nel presente procedimento, il Consiglio di Stato italiano ha sottoposto alla Corte di giustizia talune questioni pregiudiziali concernenti l'interpretazione delle norme comunitarie in materia di aiuto all'estensivizzazione della produzione agricola con riferimento a prodotti eccedentari.

Il regolamento di base

2. Il regolamento (CEE) del Consiglio 12 marzo 1985, n. 797, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie [1], come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 15 giugno 1987, n. 1760 [2] e dal regolamento del Consiglio 25 aprile 1988, n. 1094 [3] (in prosieguo: il «regolamento di base»), ha istituito un regime di aiuto alle aziende agricole per favorire gli investimenti che consentono di ridurre i costi di produzione e di migliorare le condizioni di vita e di lavoro o gli investimenti intesi alla riconversione delle produzioni.

3. Il regolamento di base contiene, fra l'altro, le seguenti norme:

«TITOLO 01

Ritiro dei seminativi dalla produzione

Articolo 1 bis

1. Gli Stati membri istituiscono un regime di aiuti inteso ad incoraggiare il ritiro dei seminativi dalla produzione.

2. Possono beneficiare dell'aiuto al ritiro dalla produzione tutti i seminativi, senza distinzione di coltura, purché siano stati effettivamente coltivati durante un periodo di riferimento da determinarsi. Sono escluse dal regime le terre investite a colture non coperte da un'organizzazione comune di mercato.

* Lingua originale: il danese.

1 — GU L 93, pag. 1.

2 — GU L 167, pag. 1.

3 — GU L 106, pag. 28.

3. I seminativi ritirati dalla produzione devono rappresentare almeno il 20% dei seminativi di cui al paragrafo 2, dell'azienda in questione (...)

4. Gli Stati membri determinano:

(...)

b) il periodo di riferimento di cui al paragrafo 2;

(...)

c) l'impegno che il beneficiario deve sottoscrivere in previsione soprattutto di un controllo volto ad accertare che sulla totalità dell'azienda la superficie coltivata è effettivamente diminuita.

(...)

TITOLO 02

Estensivizzazione della produzione

Articolo 1 ter

1. Gli Stati membri istituiscono un regime di aiuti destinato all'estensivizzazione per i prodotti eccedentari. Sono considerati eccedentari i prodotti per i quali non vi sono, in modo sistematico a livello comunitario, sbocchi normali non sovvenzionati.

(...)

2. Per estensivizzazione si intende la riduzione pari almeno al 20%, per un periodo minimo di cinque anni, della produzione del prodotto considerato, senza che aumentino le capacità di altre produzioni eccedentarie. Tuttavia tale aumento è ammesso proporzionalmente ad un eventuale aumento della superficie agricola utile dell'azienda.

3. Gli Stati membri determinano:

a) le condizioni della concessione dell'aiuto, in particolare le modalità di riduzione della produzione per i vari prodotti. Al fine di realizzare la riduzione della produzione di cui al paragrafo 2, per le carni bovine tali modalità possono prevedere che il numero dei capi di bestiame sia ridotto almeno del 20% (...).

b) (...)

c) il periodo di riferimento, secondo la produzione interessata, per il calcolo della riduzione;

d) l'impegno che il beneficiario deve sottoscrivere soprattutto in previsione di un controllo volto ad accertare che la produzione è effettivamente diminuita».

Il regolamento d'applicazione

4. Il regolamento (CEE) della Commissione 21 dicembre 1988, n. 4115, che stabilisce le modalità d'applicazione del regime d'aiuto all'estensivizzazione della produzione [4] (in prosieguo: il «regolamento d'applicazione»), prevede, nel suo art. 2, attraverso il rimando all'allegato I, che la carne bovina rientra fra i prodotti per cui è concesso l'aiuto all'estensivizzazione della produzione.

Il regolamento d'applicazione contiene inoltre le seguenti disposizioni rilevanti per la presente causa:

«Articolo 3

1. Per beneficiare dell'aiuto all'estensivizzazione il produttore deve impegnarsi per iscritto a ridurre effettivamente la produzione di uno o più prodotti indicati nell'allegato I (...).

4 — GU L 361, pag. 13.

Articolo 4

1. La riduzione della produzione è realizzata dall'imprenditore secondo le modalità stabilite dagli Stati membri rispetto alla produzione normale della propria azienda agricola, corrispondente alla media delle produzioni annuali di un periodo di riferimento.

Le modalità disposte dagli Stati membri possono prevedere i due metodi seguenti:

— il metodo "quantitativo", fondato sui quantitativi effettivamente ridotti in conformità all'articolo 6 e/o (...).

— (...)

2. Il periodo di riferimento deciso dagli Stati membri deve consentire di fissare il livello annuo normale di produzione dell'azienda considerata, da utilizzare come base attendibile per calcolare la riduzione e per verificare eventualmente le conseguenze della riconversione della produzione verso un sistema meno intensivo.

Il livello annuo normale di produzione dell'azienda agricola viene constatato per mezzo dei documenti tecnici ed economici di gestione. Quando si applica il metodo delle tecniche di produzione, esso può essere stimato forfettariamente secondo criteri tecnici adatti ai diversi settori di produzione.

Articolo 6

1. Quando si applica il metodo quantitativo, la riduzione almeno del 20% della produzione a livello dell'azienda agricola viene calcolata, per ciascuno dei prodotti cui si riferisce l'impegno, sulla produzione complessiva di questi prodotti nell'azienda (...).

Articolo 7

Se il metodo quantitativo viene applicato nel settore delle carni bovine, la riduzione della produzione può essere realizzata per mezzo di una riduzione equivalente del numero di unità di bestiame da cui è costituita la mandria. In tal caso gli Stati membri:

— verificano la macellazione degli animali oggetto della riduzione o la loro esportazione definitiva verso un paese terzo;

— vigilano affinché non venga intensificata la produzione della mandria restante.

Articolo 9

1. Nella domanda di aiuto il produttore indica (...)

b) per i prodotti oggetto dell'estensivizzazione:

— quando si applica il metodo quantitativo, la produzione annua media dell'azienda,

— (...)

2. In caso di estensivizzazione delle produzioni animali, il richiedente deve inoltre indicare:

— la composizione media del patrimonio zootecnico erbivoro durante il periodo di riferimento e il rispettivo fabbisogno alimentare annuo,

— i quantitativi medi di mangimi acquistati fuori azienda nel periodo di riferimento.

3. La domanda di aiuto deve essere corredata:

— dei dati tecnici ed economici in base ai quali è stata determinata la produzione media di cui al paragrafo 1, lettera b), primo trattino, o, in mancanza di tali dati, di una valutazione circostanziata di questa produzione media;

— dell'impegno sottoscritto dal produttore, con riserva della concessione dell'aiuto, conformemente all'articolo

Articolo 10

1. Il produttore si impegna, in base alle modalità disposte dagli Stati membri:

— a ridurre, almeno del 20% rispetto al livello annuo di produzione del periodo di riferimento, la produzione del prodotto o dei prodotti oggetto dell'estensivizzazione, se viene applicato il metodo quantitativo;

— o (...)».

La normativa nazionale

5. Per applicare le summenzionate disposizioni comunitarie e per adattarle alla situazione italiana il ministero dell'Agricoltura e delle Foreste ha emanato il decreto 8 febbraio 1990, n. 34 [5] (in prosieguo: il «decreto»).

Ai sensi dell'art. 2, nn. 1 e 2, del suddetto decreto, possono beneficiare, a domanda, dell'aiuto all'estensivizzazione della produzione tutti i produttori che coltivano i prodotti enumerati nell'allegato I del regolamento della Commissione e si impegnano a ridurre effettivamente la produzione di uno o più prodotti per un periodo di cinque anni.

L'art. 4, n. 6, del decreto stabilisce che, quando si applica per la riduzione della produzione il metodo quantitativo menzionato all'art. 4 del regolamento della Commissione, per ciascuno dei prodotti cui si riferisce l'impegno, la riduzione della produzione deve risultare di almeno il 20% rispetto alla produzione complessiva di quel prodotto, realizzata dall'azienda nel periodo di riferimento.

5 — GURI, Supplemento ordinario n. 48 del 27.2.1990.

L'art. 5, nn. 1 e 3, del decreto dispone che il periodo di riferimento da utilizzare per verificare l'applicazione dell'estensivizzazione è costituito, per quanto riguarda i prodotti da allevamenti, dalle campagne 1986/1987 e 1987/1988. Il periodo di impegno può iniziare non prima della campagna 1989/1990.

6. Con circolare n. 254 del 5 settembre 1990 (in prosieguo: la «circolare») il ministero dell'Agricoltura e delle Foreste ha emanato una serie di disposizioni più dettagliate sull'applicazione del regime di aiuto all'estensivizzazione della produzione. La circolare contiene per esempio, tra l'altro, norme relative a variazioni nel numero dei capi durante il periodo compreso tra il termine del periodo di riferimento (campagne 1986/1987 e 1987/1988) e l'inizio del periodo d'impegno (campagna 1989/1990). Mi riferirò, qui appresso, a questo periodo, che è quindi costituito dalla campagna 1988/1989, chiamandolo periodo intermedio.

Secondo la circolare, il beneficiario dell'aiuto deve impegnarsi per un quinquennio a ridurre almeno del 20% la produzione annua rispetto alla produzione media del periodo di riferimento. Pertanto il numero dei capi in allevamento durante e alla fine di ciascuna campagna relativa all'impegno non può subire variazioni in aumento rispetto al numero dei capi esistenti durante il periodo di riferimento, ma può solo essere ridotto, secondo il programma.

La circolare precisa poi che nel caso in cui il beneficiario abbia aumentato i capi in allevamento nel periodo intermedio ciò non influisce sul suo diritto all'aiuto, fermo restando l'obbligo di riduzione del numero di capi calcolato in relazione alla consistenza media dell'allevamento nel periodo di riferimento. Nel caso in cui abbia ridotto il numero dei capi in allevamento nel periodo intermedio l'interessato non avrà diritto all'aiuto, qualora il numero dei capi da ridurre risulti inferiore al 20% rispetto al numero di capi nel periodo di riferimento.

7. Risulta dagli atti della causa che il governo italiano, quando stava preparando la circolare, si informò presso la Commissione per sapere se tale interpretazione delle norme comunitarie fosse corretta. La Commissione riconobbe in una sua nota la correttezza dell'interpretazione delle norme comunitarie fornita dalle autorità italiane.

I fatti della causa

8. Le imprese S. Agri s. n. c. (in prosieguo: la «Agri») ed Agricola Veneta s. a. s.

(in prosieguo: la «Veneta») presentavano, in data 31 marzo 1990, all'Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova delle domande volte ad ottenere l'aiuto all'estensivizzazione delle loro produzioni, consistenti nell'allevamento di bestiame.

9. Le dimensioni della produzione delle due aziende nelle campagne che ci interessano risultano dalla tabella seguente, nella quale diversi tipi di bestiame sono raggruppati sotto il termine «unità di bovini adulti»:

Unità di bovini adulti	Media nel periodo di riferimento	Periodo intermedio	Primo anno del periodo d'impegno
Agri	868,42	529,30	459,95
Veneta	1 124,15	507,63	441,72

10. La causa della notevole riduzione della produzione nel periodo intermedio va ricercata, per quanto riguarda le due aziende, nel fatto che durante la campagna 1988/1989 infierì in Italia un'epidemia di afta epizootica. Le mandrie appartenenti alla Agri ed alla Veneta non furono colpite dalla malattia, ma le aziende dovettero ridurre la loro produzione, perché l'epidemia d'afta epizootica diffusasi nel Veneto portò ad una contrazione della domanda di carni bovine in tale regione.

11. Con provvedimenti 18 marzo 1991 l'Ispettorato regionale dell'Agricoltura di Padova notificava alla Agri e alla Veneta il rigetto delle loro domande volte ad ottenere un aiuto all'estensivizzazione dell'allevamento. Tali provvedimenti erano motivati con riferimento al fatto che la riduzione avvenuta nel corso del primo anno d'impegno rappresentava, escludendo la riduzione del numero di capi già effettuata nel periodo intermedio, meno del 20% rispetto al numero medio di capi allevati annualmente durante il periodo di riferimento.

Le questioni pregiudiziali

12. Il ricorso proposto dalla Agri e dalla Veneta contro i detti provvedimenti è ora pendente dinanzi al Consiglio di Stato che, con ordinanza 21 marzo 1995, ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se sia compatibile con l'ordinamento comunitario — in particolare con

l'art. 1 ter, n. 3, lett. c), del regolamento di applicazione, nonché con gli artt. 4, nn. 1 e 2, 7 e 10, n. 1, del regolamento di applicazione una disposizione nazionale che, in caso di intervallo temporale tra la fine del periodo di riferimento e l'inizio del periodo d'impegno, tenga conto non soltanto della produzione (numero di unità di bestiame) attuata nel periodo di riferimento in rapporto a quella da realizzarsi nel periodo di impegno, ma anche delle variazioni di produzione intervenute nel suddetto periodo intermedio.

2) In caso di risposta affermativa al precedente quesito, se sia compatibile con la normativa comunitaria ivi indicata una disposizione nazionale che, in caso di intervenuta riduzione dei capi di bestiame in allevamento operata nel periodo intermedio tra la fine del periodo di riferimento e l'inizio del periodo d'impegno, preveda non soltanto l'esclusione dell'aiuto per detti capi, ma anche la scomputabilità degli stessi ai fini del calcolo della percentuale minima del 20% di riduzione della produzione fra il periodo di riferimento e il periodo di impegno, costituente presupposto per la concessione dell'aiuto (con la conseguenza, in particolare, della non spettanza dell'aiuto anche per i capi di cui è prevista l'effettiva riduzione nel periodo d'impegno, ove il numero di questi ultimi risulti inferiore al 20% del numero medio di capi allevati nel periodo di riferimento)».

13. Con le questioni da esso poste il giudice nazionale chiede in sostanza alla Corte di accertare se le citate disposizioni del regolamento di base e del regolamento di applicazione vadano interpretate nel senso che il criterio per concedere ad un produttore un aiuto all'estensivizzazione è costituito dalla produzione media nel periodo di riferimento oppure nel senso che tale criterio è costituito dalla produzione nel periodo intermedio.

Il procedimento dinanzi alla Corte

14. La Agri e la Veneta hanno sostenuto che non può ritenersi compatibile con il diritto comunitario una disposizione nazionale che, ove sussista un intervallo di tempo tra la fine del periodo di riferimento e l'inizio del periodo di impegno, non si limiti a prendere in considerazione il raffronto tra la produzione nel periodo di riferimento e la produzione che deve essere realizzata nel periodo di impegno, ma tenga altresì conto delle variazioni verificatesi nella produzione durante il periodo intermedio, per valutare se si possa concedere un aiuto all'estensivizzazione.

15. Il governo italiano ritiene che le disposizioni comunitarie rilevanti vadano interpretate nel senso che deve tenersi conto non solo della produzione attuata durante il periodo di riferimento, in rapporto a quella da realizzarsi nel periodo di impegno, ma anche delle variazioni di produzione intervenute nel periodo intermedio. In caso di riduzione della produzione nel periodo interme-

dio, l'aiuto all'estensivizzazione potrà dunque competere solo in relazione ad un'ulteriore riduzione nel periodo di impegno.

16. La Commissione osserva che le disposizioni comunitarie vanno interpretate nel senso che si deve tener conto delle riduzioni della produzione avvenute nel periodo intermedio al fine di stabilire se ed in che misura il produttore abbia diritto all'aiuto, perché la riduzione deve essere realizzata in ragione dell'impegno assunto dal produttore e deve costituire il corrispettivo del pagamento dell'aiuto. Si deve perciò esigere che la riduzione effettiva della produzione nel periodo di impegno sia pari al 20% della produzione nel periodo di riferimento.

Presa di posizione

17. Con sentenza 14 gennaio 1993 la Corte ha precisato qual è la competenza degli Stati membri in relazione al regime di aiuti ed ha dichiarato quanto segue:

«Si deve osservare in proposito che le disposizioni comunitarie di cui è causa limitano la competenza degli Stati membri alle questioni tecniche e non consentono loro di determinare la cerchia dei destinatari. Detta competenza riguarda infatti solo l'attuazione pratica del regime di aiuti, cioè l'adeguamento alle situazioni locali e più in particolare le modalità concrete di riduzione della produzione».

Gli Stati membri devono quindi, nella gestione del regime d'aiuto all'estensivizzazione, attenersi strettamente alla competenza loro attribuita dalle disposizioni comunitarie. Le autorità dei singoli Stati membri non possono subordinare la concessione dell'aiuto a criteri diversi da quelli contemplati nella normativa comunitaria.

18. Come risulta dall'art. 1 ter, nn. 2 e 3, lett. c), del regolamento di base, per beneficiare dell'aiuto all'estensivizzazione il produttore deve impegnarsi per un periodo minimo di cinque anni a ridurre la produzione del prodotto considerato del 20% almeno rispetto alla produzione realizzata in un periodo di riferimento stabilito dagli Stati membri.

19. La prima condizione perché sussista un diritto all'aiuto è quindi una «riduzione» della produzione (v. art. 1 ter, n. 2, del regolamento di base). Ciò è confermato dalle espressioni che figurano nel regolamento di applicazione: «ridurre effettivamente» (art. 3, n. 1) e «quantitativi effettivamente ridotti» (art. 4, n. 1, secondo comma, primo trattino). Se il metodo quantitativo viene applicato nel settore delle carni bovine, la riduzione della

produzione può essere realizzata «per mezzo di una riduzione equivalente del numero di unità di bestiame da cui è costituita la mandria», ed in tal caso gli Stati membri non devono soltanto verificare la macellazione degli animali oggetto della riduzione o la loro esportazione definitiva verso un paese terzo, ma sono altresì tenuti a vigilare «affinché non venga intensificata la produzione della mandria restante» (art. 7). La suddetta formulazione sottolinea, a mio avviso, che è determinante l'attuazione di un'effettiva riduzione della produzione nel periodo d'impegno e la possibilità di controllare tale riduzione.

20. La riduzione deve poi essere pari «almeno al 20%, per un periodo minimo di cinque anni», della produzione del prodotto considerato [v. art. 1 ter, n. 2, del regolamento di base]. Gli Stati membri determinano «il periodo di riferimento, secondo la produzione interessata, per il calcolo della riduzione» [art. 1, n. 3, lett. c) del regolamento di base]. Ciò viene ulteriormente precisato nell'art. 4, n. 1, del regolamento di applicazione, il quale dispone che la riduzione è realizzata dal produttore «rispetto alla produzione normale della propria azienda agricola, corrispondente alla media delle produzioni annuali di un periodo di riferimento». Secondo il n. 2 dello stesso articolo, il periodo di riferimento deciso dagli Stati membri «deve consentire di fissare il livello annuo normale di produzione dell'azienda considerata, da utilizzare come base attendibile per calcolare la riduzione e per verificare eventualmente le conseguenze della riconversione della produzione verso un sistema meno intensivo».

Tale formulazione intende significare, a mio parere, che per controllare se nel periodo di impegno è stata effettivamente realizzata la necessaria riduzione si deve raffrontare la produzione effettiva nel periodo di impegno con la produzione normale anteriore, cioè con la produzione media nel periodo di riferimento.

Per consentire alle autorità di calcolare su basi sicure la riduzione richiesta, il produttore deve fornire, quando presenta la domanda d'aiuto all'estensivizzazione, una serie di dati relativi alla situazione dell'azienda. Risulta infatti dall'art. 9 del regolamento di applicazione che il produttore deve indicare la produzione media annua dell'azienda nel periodo di riferimento, la composizione media del patrimonio zootecnico erbivoro durante il periodo di riferimento e il rispettivo fabbisogno alimentare annuo, nonché i quantitativi medi di mangimi acquistati fuori azienda nel periodo di riferimento. Infine, la domanda di aiuto deve essere corredata dei dati tecnici ed economici in base ai quali è stata determinata la produzione media e dell'impegno sottoscritto dal produttore per ottenere l'aiuto. Confrontando fra loro tutti questi dati, si può controllare se le informazioni concernenti la produzione nel periodo di riferimento siano esatte.

21. Ciò che deve essere ridotto nella misura così calcolata è la «produzione del prodotto considerato» (art. 1 ter, n. 2, del regolamento di base). Questa espressione non è del tutto chiara. Dal contesto [v. le parole «riduzione (...) pari al 20%»] si potrebbe infatti ricavare che l'espressione «produzione del prodotto considerato» riguardi qualcosa di quantitativo, cioè qualcosa che si può misurare. Ma

come si può misurare una produzione di carne bovina? Che io sappia, non esiste alcun metodo di misurazione che possa stabilire quale è in un determinato momento la produzione di carne bovina di un imprenditore agricolo. Anche se è alquanto probabile che un esperto possa fornire una valutazione qualificata circa l'ammontare della produzione che una determinata mandria potrà fornire durante un certo periodo, una valutazione di questo tipo conterrà come le altre previsioni un elemento di incertezza, ad esempio perché la mandria potrebbe venir colpita da un'epizoozia. Nel caso in cui si applichi il metodo quantitativo — che può essere visto come un metodo semplificato per attuare una riduzione effettiva della produzione — l'art. 7 del regolamento d'applicazione precisa pure, come s'è già detto, che non solo deve avvenire una riduzione del numero di capi della mandria, ma che gli Stati membri devono altresì vigilare affinché non venga intensificata la produzione della mandria restante nel periodo di impegno, obbligo che può implicare un controllo della situazione di fatto durante il periodo di impegno.

22. A quanto mi risulta, per misurare «la produzione del prodotto considerato» non si può dunque far altro se non accertare quanti capi di bestiame *sono effettivamente stati inviati al macello nel corso di un certo periodo*. Tale periodo deve quindi essere un periodo già trascorso anziché un periodo futuro, come sarebbe il periodo di impegno, per il quale l'imprenditore agricolo assume l'impegno e dovrà compiere le azioni o le omissioni cui è subordinata la riduzione. Qualcosa di diverso è il fatto che, durante il periodo d'impegno ed alla sua scadenza, si possa controllare se la produzione ha effettivamente avuto in tale periodo l'entità ridotta alla quale l'imprenditore si era impegnato.

23. I regolamenti comunitari sembrano poggiare sul presupposto che non vi sia alcun periodo intermedio fra il periodo di riferimento ed il periodo di impegno. Essi «vanno bene» per una situazione normale in cui gli Stati membri determinano un periodo di riferimento che esprime la produzione normale, in cui il produttore fornisce informazioni sulla sua produzione in tale periodo, in cui le autorità degli Stati membri calcolano su questa base la riduzione necessaria ed in cui il produttore riduce all'inizio del periodo di impegno la sua produzione che in quel momento, in circostanze normali, dovrebbe essere dal punto di vista quantitativo pressappoco la stessa che nel periodo di riferimento. Il calcolo dell'ammontare della riduzione ed il controllo della sua effettiva attuazione non provocano in condizioni normali alcuna difficoltà. In una situazione normale non vi può inoltre essere alcun dubbio sul fatto che il termine «produzione» si riferisca alla produzione media nel periodo di riferimento. In tale contesto può essere opportuno ricordare che in tutti i casi in cui il termine «produzione» non è usato da solo, ma è ulteriormente qualificato, i regolamenti usano una terminologia che rinvia al periodo di riferimento mediante espressioni come «la produzione normale», «la produzione normale annua», «la produzione media» e «la produzione nel periodo di riferimento».

24. La produzione media annua di un'azienda nel corso di un determinato periodo di riferimento che copre diverse campagne di produzione potrebbe portare a conclusioni ingannevoli, ad esempio se, durante una o più campagne nel periodo di riferimento, la produzione è stata anormalmente bassa a causa di calamità naturali, attacchi parassitari alle colture o malattie del bestiame. In questi casi gli Stati membri dovrebbero, a mio parere, avere il diritto e, in talune circostanze, addirittura l'obbligo di stabilire che tali campagne non vanno prese in considerazione nel periodo di riferimento o che si deve tener conto di periodi diversi dal periodo di riferimento, qualora la produzione sia risultata anormalmente bassa, a causa di circostanze straordinarie, in tutte le campagne che compongono il periodo di riferimento. Il governo italiano ha del resto introdotto tali disposizioni, poiché l'art. 5, n. 2, del decreto dispone che nel caso si siano verificate, durante il periodo di riferimento, calamità naturali, attacchi parassitari alle colture o malattie del bestiame che abbiano determinato un'importante contrazione della produzione può non essere presa in considerazione la relativa campagna (o le relative campagne).

25. Si deve quindi ritenere che l'espressione «produzione del prodotto considerato», quale figura all'art. 1 ter, n. 2, del regolamento di base, riguardi, nei casi che il regolamento considera normali, cioè quando non vi è soluzione di continuità fra la fine del periodo di riferimento e l'inizio del periodo di impegno, la produzione effettiva nel periodo di riferimento, eventualmente corretta per le campagne durante le quali circostanze straordinarie hanno causato una produzione anormalmente bassa.

26. Occorre perciò esaminare se possa portare ad un risultato differente il fatto che in uno Stato membro un periodo intermedio si incunei tra la fine del periodo di riferimento e l'inizio del periodo di impegno.

27. Non è stato spiegato perché il governo italiano non abbia incluso la campagna 1988/1989 nel periodo di riferimento. Se lo avesse fatto, il problema del periodo intermedio non sarebbe sorto e, come si è già detto, sarebbe stato possibile prescindere da una campagna anomala per i produttori colpiti dal verificarsi di circostanze straordinarie. In base all'art. 4, n. 2, del regolamento di applicazione il periodo di riferimento deciso dagli Stati membri deve consentire di fissare per ciascuna azienda «il livello annuo normale di produzione (...) da utilizzare come base attendibile per calcolare la riduzione e per verificare eventualmente le conseguenze della riconversione della produzione verso un sistema meno intensivo». Su questo sfondo, è difficile escludere la possibilità che la Repubblica italiana abbia considerato in generale la campagna 1988/1989 come una campagna in cui la produzione era stata anormalmente bassa, di modo che il periodo di riferimento avrebbe portato a risultati ingannevoli, per quanto riguarda la produzione normale, se in esso fosse stata inclusa la predetta campagna. Questa tesi trova anche appoggio nelle informazioni da cui risulta che proprio nella campagna 1988/1989 vi fu un'epidemia di afta epizootica, che costrinse la Agri e la Veneta a ridurre la produzione, in quello stesso periodo, a causa di una forte contrazione della domanda di carni bovine.

28. A mio parere, l'inserimento di un periodo intermedio, che, a quanto risulta, era anche esso caratterizzato da una produzione anormalmente bassa, non può influire in alcun modo sull'interpretazione del termine «produzione». La produzione effettiva sulla quale le autorità hanno informazioni di cui possono controllare l'esattezza rimane sempre e soltanto la produzione effettiva nel periodo di riferimento. Non si trova nei regolamenti alcun appiglio per sostenere che il periodo intermedio possa avere una qualsiasi rilevanza nei calcoli, anzi risulta chiaramente da quanto dispone l'art. 4, n. 1, del regolamento d'applicazione che la *riduzione* della produzione deve avvenire *rispetto* alla produzione normale dell'azienda intesa come media delle *produzioni annuali di un periodo di riferimento*.

29. Se si sta all'interpretazione che la Commissione ed il governo italiano danno delle disposizioni in causa con riferimento ad una situazione come la presente in cui figura un periodo intermedio, ne risulta che se un imprenditore agricolo ha già ridotto nel periodo intermedio la sua produzione effettiva rispetto al periodo di riferimento, l'aiuto per la riduzione della produzione da effettuare nel periodo di impegno non può più essergli concesso. Persino nel caso in cui la sua produzione di carne bovina si mantenesse effettivamente in tutto il periodo di impegno inferiore di almeno il 20% rispetto a quella realizzata nel periodo di riferimento, tale produttore non avrebbe più, secondo questa interpretazione, alcun diritto all'aiuto, in quanto non vi sarebbe più riduzione della produzione all'inizio del periodo di impegno.

Io non trovo nel regolamento nulla che consenta di introdurre una simile limitazione nel regime di aiuti. L'effetto pratico di una simile applicazione delle norme sarebbe — e ciò in piena contraddizione con tutta l'economia del sistema — che l'oggetto della riduzione non sarebbe più la produzione normale dell'azienda (il numero di capi allevati nel periodo di riferimento deciso dagli Stati membri esprime infatti la situazione normale), bensì, in determinati casi, una produzione anormalmente bassa (il numero di capi allevati in un periodo intermedio anomalo). La tesi della Commissione e del governo italiano implica in sostanza che ciò che in realtà dev'essere ridotto è la produzione nel periodo intermedio, cioè nella fattispecie la produzione della campagna 1988/1989, e non la produzione nel periodo di riferimento, a prescindere dal fatto che proprio quest'ultima rappresenta invece, secondo lo Stato membro, la produzione normale. Accettando questa tesi si assumerebbe di fatto come base di calcolo la situazione riscontrata nel periodo intermedio (anomalo) e al danno si aggiungerebbero le beffe, in quanto si chiederebbe all'imprenditore agricolo di applicare ad una produzione anormalmente bassa una riduzione pari al 20% della produzione normale (più elevata).

30. Si può anche controllare la tesi della Commissione con una controprova consistente nell'esaminare la situazione inversa, cioè quella che si riscontrerebbe supponendo che la produzione nel periodo intermedio fosse anormalmente alta. In udienza la Commissione ha sostenuto al riguardo che un imprenditore che nel periodo di riferimento abbia prodotto in media ogni anno 100 unità di bovini adulti e che nel periodo intermedio abbia aumentato la produzione a 150 unità di bovini adulti avrebbe diritto all'aiuto se riducesse semplicemente la produzione a

130 unità di bovini adulti nel periodo di impegno. Mi sembra che un tal modo di intendere le disposizioni in causa non solo misconosca l'obiettivo del sistema dell'estensivizzazione, ma fornisca altresì il pretesto per aperte ed inaccettabili elusioni del sistema stesso. L'imprenditore italiano che volesse al tempo stesso eludere il sistema, mantenendo la propria normale produzione di 100 unità di bovini adulti (calcolata in base al periodo di riferimento) e riscuotere l'aiuto comunitario, non dovrebbe far altro che portare la produzione a 120 unità di bovini adulti nel periodo intermedio. Ciò non può essere giusto! Non vi è del resto nel regolamento nulla che consenta di applicare regole differenti alla riduzione ed all'aumento della produzione nel periodo intermedio, come invece prevede la circolare italiana.

31. Va inoltre osservato che la finalità del regime dell'aiuto all'estensivizzazione consiste nell'adeguare la produzione, in questo caso, della carne bovina al mercato sul quale si constata un'eccedenza della suddetta carne. Non è conforme a questa finalità esigere che si riduca la produzione di una singola, casuale, campagna produttiva quando proprio durante tale campagna la produzione di una regione o di uno Stato membro possa ritenersi anormalmente elevata o anormalmente bassa a causa di circostanze straordinarie. Per ottenere il risultato auspicato si deve necessariamente regolare la produzione normale delle aziende e non altro. Così facendo si garantisce pure che siano trattati in modo identico non solo i singoli produttori, ma altresì i produttori stabiliti nei diversi Stati membri. Si potrebbe ad esempio ipotizzare una situazione nella quale la produzione di carne bovina realizzata in uno Stato membro durante una campagna corrispondente ad un periodo intermedio abbia raggiunto, a causa di un'epizoozia, appena il 40% della produzione normale. Qualora si esigesse che i produttori di quello Stato riducessero la loro produzione nel periodo intermedio, già bassa, di una quota pari al 20% della produzione nel periodo di riferimento, si costringerebbe i suddetti produttori a ridurre, per ottenere l'aiuto all'estensivizzazione, la loro produzione al 20% della produzione normale, mentre i produttori degli altri Stati membri potrebbero ottenere l'aiuto limitandosi a ridurre la propria produzione all'80% della produzione normale. Una simile interpretazione porterebbe quindi a una manifesta disparità di trattamento dei produttori stabiliti nei differenti Stati membri.

32. A sostegno della propria tesi secondo cui occorre tener conto delle variazioni accadute nel periodo compreso tra la fine del periodo di riferimento e l'inizio del periodo di impegno per valutare se il produttore abbia diritto all'aiuto, la Commissione ha sostenuto che esiste uno stretto collegamento fra il diritto all'aiuto e l'obbligo di ridurre la produzione in forza dell'impegno assunto. Bisogna perciò, a suo parere, controllare accuratamente che l'interessato riduca del 20% la sua produzione effettiva all'inizio del periodo di impegno. La Commissione ha così affermato che, qualora la produzione sia già stata ridotta del 20% nel periodo intermedio, il diritto all'aiuto è subordinato ad un'ulteriore riduzione del 20% rispetto alla produzione del periodo di riferimento, da effettuarsi all'inizio del periodo di impegno. Altrimenti, sempre secondo la Commissione, non si potrebbe dire che il produttore fornisca, in forza dell'impegno assunto, una controprestazione per l'aiuto da lui percepito.

33. Non sono d'accordo con questa impostazione. L'estensivizzazione, nel senso in cui la intendono le norme comunitarie, implica una riduzione della *produzione normale* di un'azienda per almeno cinque anni sulla base di un preciso impegno assunto contro versamento di un aiuto. Se si seguisse la tesi della Commissione, non si tratterebbe più, in primo luogo, di una riduzione della produzione normale. Ma, per di più, il fatto che l'interessato in un breve periodo prima che cominciasse il periodo di impegno abbia provvisoriamente ridotto la produzione per un motivo o per l'altro non significa che egli non fornisca nulla in contropartita dell'aiuto percepito: se non avesse assunto l'impegno di procedere all'estensivizzazione, egli avrebbe infatti potuto, non appena ne avesse avuta l'occasione, riportare la sua produzione al livello normale o addirittura ad un livello ancor più elevato, così da guadagnare come prima o ancora di più. Lo scopo del regime d'aiuto all'estensivizzazione è quindi raggiunto: si paga infatti una certa somma al produttore proprio per consentirgli di mantenere per un certo periodo una produzione più bassa, evitando così le eccedenze. Il corrispettivo fornito dal produttore per il premio ricevuto consiste nel mantenere la produzione al livello così ridotto.

34. Nel corso del procedimento è stato detto che non sarebbe giusto che un imprenditore il quale nel periodo intermedio avesse ridotto la produzione, ad esempio a causa di un'epidemia di afta epizootica diffusasi nella mandria, percepisse dopo aver già ricevuto un sostegno per l'acquisto di nuovi capi di bestiame destinati a rimpiazzare quelli soppressi, un ulteriore aiuto per il solo fatto di limitarsi a mantenere una produzione inferiore del 20% a quella del periodo di riferimento e di non rimpiazzare il 20% della mandria precedente. Io non vedo per contro in ciò nulla di cui ci si debba scandalizzare. Si tratta di due regimi diversi. Uno di essi mira a compensare le perdite subite dal produttore per malattie del bestiame che richiedano l'abbattimento della mandria, la quale è la base della produzione dell'interessato e quindi del relativo reddito. A parità delle altre condizioni, il produttore sarà interessato a rimpiazzare il capitale fisso, cioè la mandria, per garantirsi la continuazione dell'azienda e mantenere quindi i redditi che ne ricava. Il secondo regime intende invece accordare al produttore un aiuto in cambio di una riduzione della produzione.

Un produttore che, eventualmente, debba far abbattere il proprio bestiame colpito da un'epizoozia riceve, poniamo, 100 000 ECU, che corrispondono più o meno al valore della mandria, cioè al suo capitale fisso. Supponiamo che la mandria di un altro agricoltore sia rimasta indenne ed abbia anche essa un valore di 100 000 ECU in capitale fisso. Se entrambi i produttori riducono la mandria all'80% della produzione precedente, o rispettivamente uno riduce e l'altro rimpiazza fino a tale percentuale, l'interpretazione sopra ricordata porterà a ritenere che entrambi abbiano capitale fisso (la mandria) per un valore di 80 000 ECU senza contare i 20 000 ECU in cassa, che corrispondono al valore dei capi ritirati dalla produzione. Sotto l'aspetto aziendale, la mandria ridotta implica in entrambi i casi che le entrate risultanti dalla produzione sono inferiori del 20% alle precedenti entrate, mentre in ricompensa

entrambi i produttori ricevono lo stesso aiuto volto a consentir loro di ricevere ulteriormente redditi equi dalle loro aziende.

L'interpretazione di cui sopra tratta quindi i due produttori in modo assolutamente identico, cosa che non accadrebbe se si accogliesse la tesi della Commissione.

35. Del resto, l'idea che ciò che occorre ridurre è la produzione normale dell'azienda risulta anche dalla formulazione un po' più chiara degli articoli del regolamento di base concernenti il ritiro dei seminativi dalla produzione. L'art. 1 bis, n. 2, precisa infatti che possono beneficiare dell'aiuto al ritiro dalla produzione tutti i seminativi purché *siano stati effettivamente coltivati durante un periodo di riferimento* da determinarsi. Dall'art. 1 bis, n. 3, si ricava che i seminativi ritirati dalla produzione devono rappresentare almeno il 20% dei *seminativi, di cui al paragrafo 2*, dell'azienda in questione. Tale formulazione mostra chiaramente che ciò che si deve ritirare dalla produzione sono i seminativi coltivati nel periodo di riferimento e non i seminativi coltivati in qualsiasi altro momento.

36. La questione sottoposta alla Corte va quindi risolta, a mio parere, dichiarando che l'art. 1 ter, n. 3, lett. c), del regolamento di base e gli artt. 4, nn. 1 e 2, 7 e 10 del regolamento di applicazione vanno interpretati nel senso che un produttore di carni bovine il quale abbia già ridotto la sua produzione in un periodo compreso tra la fine del periodo di riferimento e l'inizio del periodo di impegno ha diritto all'aiuto, qualora la sua produzione nel periodo di impegno risulti effettivamente ridotta del 20% rispetto alla produzione media nel periodo di riferimento.

Conclusioni

37. Propongo pertanto alla Corte di risolvere le questioni che le sono state sottoposte come segue:

L'art. 1 ter, n. 3, lett. c), del regolamento (CEE) del Consiglio 12 marzo 1985, n. 797, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie, introdotto dall'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 25 aprile 1988, n. 1094, e gli artt. 4, nn. 1 e 2, 7 e 10, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 21 dicembre 1988, n. 4115, che stabilisce le modalità d'applicazione del regime di aiuto all'estensivizzazione della produzione, devono essere interpretati nel senso che un produttore di

carni bovine il quale abbia già ridotto la sua produzione in un periodo compreso fra la fine del periodo di riferimento e l'inizio del periodo di impegno ha diritto all'aiuto, qualora la sua produzione nel periodo di impegno risulti effettivamente ridotta del 20% rispetto alla produzione media nel periodo di riferimento.