SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)
9 gennaio 1997 *

Nel procedimento C-255/95,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Consiglio di Stato (Italia) nelle cause dinanzi ad esso pendenti tra

S. Agri s. n. c.,

Agricola Veneta s. a. s.

e

Regione Veneto,

domanda vertente sull'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 12 marzo 1985, n. 797, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie (GU L 93, pag. 1), come modificato con regolamento (CEE) del Consiglio 15 giugno 1987, n. 1760 (GU L 167, pag. 1), ambedue modificati con regolamento (CEE) del Consiglio 25 aprile 1988, n. 1094 (GU L 106, pag. 28), nonché del regolamento (CEE) della Commissione 21 dicembre 1988, n. 4115, che stabilisce le modalità di applicazione del regime di aiuto all'estensivizzazione della produzione (GU L 361, pag. 13),

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dai signori J. C. Moitinho de Almeida, presidente di sezione, C. Gulmann e J.-P. Puissochet (relatore), giudici,

avvocato generale: M. B. Elmer
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la S. Agri s. n. c. e la Agricola Veneta s. a. s., dall'avv. Wilma Viscardini Donà, del foro di Padova;

— per il governo italiano, dal professor Umberto Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dall'avvocato dello Stato Oscar Fiumara;

— per la Commissione delle Comunità europee dalla signora Laura Pignataro e dal signor James Macdonald Flett, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali delle parti, all'udienza del 12 settembre 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 24 ottobre 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 21 marzo 1995, pervenuta alla Corte il 24 luglio seguente, il Consiglio di Stato ha sollevato, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 12 marzo 1985, n. 797, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie (GU L 93, pag. 1), come modificato con regolamento (CEE) del Consiglio 15 giugno 1987, n. 1760 (GU L 167, pag. 1), ambedue modificati con regolamento (CEE) del Consiglio 25 aprile 1988, n. 1094 (GU L 106, pag. 28), nonché del regolamento (CEE) della Commissione 21 dicembre 1988, n. 4115, che stabilisce le modalità di applicazione del regime di aiuto all'estensivizzazione della produzione (GU L 361, pag. 13).

2 Il regolamento n. 797/85, emendato, ha imposto agli Stati membri di istituire un regime di aiuti al fine di favorire l'«estensivizzazione» della produzione in taluni settori caratterizzati da eccedenze, in particolare il settore della carne bovina, precisando che l'«estensivizzazione» consiste nella 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.

3 Conformemente all'art. 1 ter, n. 3, del regolamento n. 797/85, emendato, gli Stati membri determinano le condizioni della concessione dell'aiuto, in particolare le modalità di riduzione della produzione. Per quanto riguarda le carni bovine, essi possono prevedere che il numero dei capi di bestiame sia ridotto almeno del 20%. Essi stabiliscono altresì l'importo dell'aiuto, il periodo di riferimento, a seconda

della produzione di cui trattasi, per il calcolo della riduzione, nonché l'impegno che il beneficiario deve sottoscrivere soprattutto in previsione di un controllo volto ad accertare che la produzione è effettivamente diminuita.

4 Con il regolamento n. 4115/88 la Commissione ha stabilito le modalità di attuazione del regime di aiuti all'«estensivizzazione» della produzione. L'art. 4, n. 1, di questo regolamento prevede che 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. Gli Stati membri possono in particolare prevedere un metodo «quantitativo» fondato sui quantitativi effettivamente ridotti in conformità all'art. 6. L'art. 4, n. 2, del regolamento precisa che 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.

5 L'art. 6 del regolamento n. 4115/88 dispone che, in caso di applicazione del 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 dell'azienda. Sempre in caso di applicazione di tale metodo, l'art. 7 del regolamento prevede in particolare che 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.

6 A norma dei citati regolamenti l'Italia ha considerato come periodo di riferimento, per quanto riguarda i prodotti dell'allevamento, le campagne 1986/1987 e 1987/1988. Poiché il nuovo regime è stato attuato solo nel 1990, il periodo nel corso del quale i produttori si impegnano a ridurre la loro produzione (in prosieguo: il «periodo d'impegno») ha però cominciato a decorrere solo da tale anno. La disciplina italiana tiene tuttavia conto delle variazioni di produzione, al rialzo o al ribasso, che si sono potute verificare tra la fine del periodo di riferimento e l'inizio del periodo d'impegno. In caso di applicazione del metodo quantitativo, essa prevede in particolare che, se il numero di capi di bestiame è diminuito nel corso di

tale periodo intermedio, l'allevatore non potrà fruire dell'aiuto qualora il numero di capi la cui riduzione è prevista durante il periodo d'impegno risulti inferiore al 20% del numero di capi allevati durante il periodo di riferimento.

7 Le imprese S. Agri s. n. c. e Agricola Veneta s. a. s., ricorrenti nella causa principale, presentavano all'Ispettorato regionale per l'agricoltura di Padova (in prosieguo: l'«Ispettorato») delle domande volte ad ottenere l'aiuto all'«estensivizzazione» della produzione di bovini.

8 Con provvedimenti 18 marzo 1991 l'Ispettorato respingeva le domande in quanto, in considerazione delle consistenti riduzioni di capi di bestiame già effettuate dalle dette imprese durante il periodo intermedio tra la fine del periodo di riferimento e l'inizio del loro periodo d'impegno, l'ulteriore riduzione effettuata nel corso del primo anno di impegno è risultata complessivamente inferiore al 20% rispetto al numero medio annuo di capi allevati nel periodo di riferimento.

9 Le due imprese hanno contestato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Veneto la legittimità dei provvedimenti di rigetto dell'Ispettorato. Esse hanno sostenuto in particolare che la disciplina comunitaria imponeva, per il calcolo della riduzione della produzione che il produttore si impegna ad effettuare, di fondarsi esclusivamente sul periodo di riferimento determinato dallo Stato membro senza tener conto delle variazioni di produzione verificatesi durante il periodo intermedio.

10 Poiché con due sentenze 12 settembre 1992 il Tribunale amministrativo regionale del Veneto ha dichiarato irricevibili per tardività i ricorsi proposti dalle due imprese, queste ultime hanno interposto appello avverso le dette sentenze dinanzi al Consiglio di Stato.

11 Ritenendo che la soluzione della controversia dipendesse dall'interpretazione di diverse disposizioni del regolamento del Consiglio n. 797/85, emendato, e del regolamento della Commissione n. 4115/88, il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte 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 (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, nonché con 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 di applicazione del regime di aiuto all'estensivizzazione della produzione — 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)».

12 Con tali questioni il giudice a quo intende sostanzialmente accertare se l'art. 1 ter, n. 3, lett. c), del regolamento n. 797/85, emendato, e l'art. 4, nn. 1 e 2, del

regolamento n. 4115/88 vadano interpretati nel senso che consentono ad uno Stato membro, in caso di calo della produzione verificatosi durante il periodo intermedio compreso tra la fine del periodo di riferimento e l'inizio del periodo d'impegno, di subordinare comunque la concessione dell'aiuto all'«estensivizzazione» alla condizione che la produzione realizzata nel corso del periodo intermedio venga ridotta, durante il periodo di impegno, di una quantità corrispondente almeno al 20% della produzione del periodo di riferimento.

13 Il governo italiano e la Commissione propongono di risolvere la questione in senso affermativo. A loro parere emerge dalla disciplina comunitaria che la riduzione della produzione deve verificarsi durante il periodo di impegno, in forza dell'impegno espressamente sottoscritto dal produttore. La Commissione sostiene altresì che la finalità della disciplina comunitaria esige che i destinatari degli aiuti all'«estensivizzazione» offrano una vera e propria contropartita, in termini di riduzione effettiva della loro produzione, nelle proporzioni previste, nel corso del detto periodo.

14 Secondo le ricorrenti nel processo a quo, si desume invece chiaramente dalla disciplina di cui è causa che la riduzione della produzione di almeno il 20% dev'essere valutata unicamente con riferimento alla produzione realizzata nel corso del periodo di riferimento stabilito dagli Stati membri, senza tener conto delle variazioni di produzione verificatesi durante il periodo intermedio. A parere delle imprese ricorrenti, prendere in considerazione quest'ultimo periodo significherebbe del resto modificare in pratica il periodo di riferimento stabilito dalle autorità italiane, le quali sono però tenute a rispettarlo.

15 Quest'ultima interpretazione dev'essere accolta.

16 Infatti, l'art. 1 ter, n. 3, lett. c), del regolamento n. 797/85, emendato, dispone che gli Stati membri determinano il periodo di riferimento secondo la produzione interessata per il calcolo della riduzione. Emerge inoltre dal combinato disposto dell'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 4115/88 che il periodo di riferimento deve

consentire in particolare di fissare il livello annuo normale di produzione dell'azienda considerata da utilizzare come base attendibile per calcolare la riduzione della produzione e che tale riduzione viene assicurata dall'imprenditore con riferimento alla sua produzione nel corso del detto periodo. Se ne desume che la riduzione della produzione deve risultare dal raffronto tra la produzione realizzata durante il periodo di impegno e la produzione media durante il periodo di riferimento.

17 Ora, l'interpretazione sostenuta dal governo italiano e dalla Commissione implica che la riduzione della produzione non viene commisurata alla produzione normale dell'azienda quale determinata dal periodo di riferimento, bensì alla produzione realizzata durante il periodo intermedio, restando inteso che la riduzione così conteggiata deve ancora raggiungere il 20% della produzione del periodo di riferimento. Quindi, in tale sistema, il periodo di riferimento non viene più preso in considerazione se non per accertare l'entità della riduzione della produzione.

18 La Commissione sostiene nondimeno che sia l'art. 1 ter, n. 3, lett. d), del regolamento n. 797/85, emendato, sia l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 4115/88 si riferiscono all'impegno del produttore di ridurre effettivamente la sua produzione. Ne deriverebbe necessariamente che tale riduzione deve risultare dall'impegno stesso e verificarsi dopo che quest'ultimo è stato sottoscritto.

19 Tuttavia, i regolamenti di cui è causa non fanno alcuna menzione di un periodo intermedio fra il periodo di riferimento, stabilito dallo Stato membro interessato, e il momento in cui il produttore sottoscrive il suo impegno. Come è stato rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 23 delle conclusioni, il tenore letterale dei detti regolamenti induce piuttosto a ritenere che essi poggiano sul presupposto che il periodo di impegno, nel corso del quale il produttore deve ridurre la sua produzione, segua immediatamente il periodo di riferimento in base al quale viene calcolata la detta riduzione. Ora, benché tale presupposto implichi che la riduzione alla produzione sia successiva all'impegno sottoscritto, non se ne può desumere che la detta riduzione non possa mai, in tutto o in parte, verificarsi prima.

20 La Commissione ritiene tuttavia che la sua interpretazione corrisponda alla finalità perseguita dalla normativa, la quale è volta a favorire l'«estensivizzazione» pur prevedendo, a favore del produttore che si impegna a diminuire effettivamente la sua produzione, una compensazione commisurata al minor reddito ottenuto a causa della detta «estensivizzazione». Tale regime implicherebbe, da parte dei destinatari degli aiuti, una vera e propria contropartita in termini di riduzione effettiva della loro produzione, nelle proporzioni previste, conformemente e successivamente al loro impegno. Ora, un produttore la cui produzione abbia ad esempio già subito un calo del 20% durante il periodo intermedio e che si impegni semplicemente a mantenere il nuovo livello di produzione a decorrere dal detto impegno non compierebbe uno sforzo analogo.

21 A tale proposito va ricordato che l'«estensivizzazione» ai sensi della disciplina comunitaria consiste nella riduzione della produzione normale di un'azienda durante un periodo di almeno cinque anni e che il regime di aiuti istituito da tale disciplina è pertanto volto, favorendo l'«estensivizzazione», a limitare le eccedenze agricole. Ora, si consegue lo scopo di tale disciplina anche quando un allevatore, che abbia ad esempio abbattuto il 20% dei capi nel corso del periodo intermedio, si impegna a mantenere il nuovo livello di produzione durante tutto il periodo su cui verte il suo impegno. Infatti, se non avesse sottoscritto il detto impegno e compiuto tale sforzo vi sarebbero buoni motivi per ritenere che il produttore di cui trattasi avrebbe almeno tentato di recuperare il livello normale di produzione invece di mantenere quest'ultima al di sotto delle sue capacità.

22 La Commissione ha altresì sostenuto che un produttore italiano la cui produzione sia stata ridotta nel corso del periodo intermedio a causa di un'epidemia di afta epizootica manifestatasi in Italia nel 1988 e nel 1989 potrebbe per questo aver fruito di un regime di indennizzo finanziato parzialmente dalla Comunità in forza della decisione del Consiglio 21 dicembre 1976, 77/97/CEE, relativa al finanziamento da parte della Comunità di talune azioni veterinarie che presentino carattere di urgenza (GU 1977, L 26, pag. 78). Sarebbe pertanto irragionevole che tale produttore potesse eventualmente fruire, per la stessa riduzione della produzione, anche del regime di aiuti all'«estensivizzazione».

23 Come ha sottolineato l'avvocato generale al paragrafo 34 delle conclusioni, questo argomento non tiene conto delle diverse finalità dei due regimi di aiuti. Mentre il primo è volto a compensare le perdite subite da un produttore colpito da una epizoozia ed a consentirgli eventualmente di ricostituire la mandria per proseguire la gestione dell'azienda e conservare il suo reddito, la finalità del secondo consiste nell'incoraggiare i produttori, in cambio di un aiuto, a ridurre la produzione normale della loro azienda. Pertanto il produttore destinatario di un indennizzo in forza del primo regime, che rinunci a ricostituire il complesso della mandria e si impegni per cinque anni a mantenerla all'80% del livello precedente all'epidemia, si trova nella stessa situazione del produttore che sia sfuggito all'epizoozia e si sia impegnato, in cambio di un aiuto all'«estensivizzazione», ad effettuare la vendita del 20% dei suoi capi e a mantenere la mandria al nuovo livello nel corso dello stesso periodo di tempo.

24 Alla luce del complesso delle considerazioni sin qui svolte, le questioni sollevate dal giudice a quo vanno risolte dichiarando che l'art. 1 ter, n. 3, lett. c), del regolamento n. 797/85, emendato, e l'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 4115/88 devono essere interpretati nel senso che non consentono ad uno Stato membro, in caso di calo della produzione verificatosi durante il periodo intermedio compreso tra la fine del periodo di riferimento e l'inizio del periodo di impegno, di subordinare comunque la concessione dell'aiuto all'«estensivizzazione» alla condizione che la produzione realizzata nel corso del periodo intermedio venga ridotta, durante il periodo di impegno, di una quantità corrispondente almeno al 20% della produzione del periodo di riferimento.

Sulle spese

25 Le spese sostenute dal governo italiano e dalla Commissione delle Comunità europee, 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 (Terza Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Consiglio di Stato con ordinanza 21 marzo 1995, dichiara:

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, come modificato con regolamento (CEE) del Consiglio 15 giugno 1987, n. 1760, ambedue modificati con regolamento (CEE) del Consiglio 25 aprile 1988, n. 1094, e l'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento (CEE) della Commissione 21 dicembre 1988, n. 4115, che stabilisce le modalità di applicazione del regime di aiuto all'estensivizzazione della produzione, devono essere interpretati nel senso che non consentono ad uno Stato membro, in caso di calo della produzione verificatosi durante il periodo intermedio compreso tra la fine del periodo di riferimento e l'inizio del periodo di impegno, di subordinare comunque la concessione dell'aiuto all'«estensivizzazione» alla condizione che la produzione realizzata nel corso del periodo intermedio venga ridotta, durante il periodo di impegno, di una quantità corrispondente almeno al 20% della produzione del periodo di riferimento.

Moitinho de Almeida Gulmann Puissochet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 gennaio 1997.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Terza Sezione

J. C. Moitinho de Almeida