CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 21 marzo 2002 [1]

1. La High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Regno Unito), invita la Corte ad interpretare l'art. 9 del regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3887/92, recante modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari [2].

Il giudice a quo chiede, sostanzialmente, se l'art. 9, n. 2, del regolamento debba essere interpretato nel senso che autorizza l'autorità nazionale competente ad applicare in modo «retroattivo» [3] le sanzioni previste dal detto articolo nei confronti degli imprenditori che abbiano commesso un errore in buona fede nella dichiarazione delle superfici agricole oggetto della domanda di aiuto «superfici» [4].

I — Contesto normativo comunitario

A — *Regime di aiuti applicabile ai seminativi e al ritiro dei seminativi*

Il regolamento (CEE) n. 1765/92 [5]

2. Il regolamento n. 1765/92 istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi.

3. Secondo l'art. 2, n. 1, di tale regolamento, i coltivatori comunitari di seminativi possono chiedere un pagamento compensativo in base alle condizioni stabilite agli artt. 2-13 del detto regolamento.

4. L'art. 2, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 1765/92 stabilisce che «[i]l

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 391, pag. 36 (altrimenti denominato in prosieguo: il «regolamento»).

3 — Tale nozione sarà illustrata al paragrafo 44 delle presenti conclusioni. Viene qui usata nel suo significato comune, seppur giuridicamente improprio.

4 — Si tratta di aiuti comunitari di importo proporzionale alla superficie coltivata. Il suo versamento è subordinato al rispetto di taluni obblighi, in particolare a quello di dichiarare la superficie delle parcelle agricole coltivate. Ritornerò sul punto durante la presentazione del contesto normativo di tale causa.

5 — Regolamento del Consiglio 30 giugno 1992, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi (GU L 181, pag. 12).

pagamento compensativo è accordato per la superficie investita a seminativi o ritirata dalla produzione conformemente all'articolo 7[6] del presente regolamento (...)».

B — *Modalità di applicazione dei regimi di aiuto*

Il regolamento (CEE) n. 3508/92[7]

5. Per semplificare la gestione dei diversi regimi di aiuto, in particolare quello previsto dal regolamento n. 1765/92, il regolamento n. 3508/92 istituisce un sistema integrato di gestione e di controllo relativo ai detti aiuti[8].

6. Ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 3508/92:

«1. Per essere ammesso a beneficiare di uno o più regimi comunitari soggetti alle disposizioni del presente regolamento, 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;

— eventualmente, qualsiasi altra informazione necessaria prevista dai regolamenti relativi ai regimi comunitari o dallo Stato membro interessato.

(...)

3. Lo Stato membro può decidere che la domanda di aiuto "superfici" riporti unicamente le modifiche rispetto alla domanda di aiuto "superfici" presentata l'anno precedente.

(...)

6. Per ciascuna delle parcelle agricole dichiarate, l'imprenditore deve indicare la superficie nonché l'ubicazione, elementi

6 — L'art. 7 precisa le disposizioni applicabili al ritiro dei seminativi.

7 — Regolamento del Consiglio 27 novembre 1992, che istituisce un sistema integrato di gestione e di controllo di taluni regimi di aiuti comunitari (GU L 355, pag. 1).

8 — Altrimenti denominato in prosieguo: il «sistema integrato».

che devono permettere di identificare la parcella nel quadro del sistema alfanumerico per l'identificazione delle parcelle agricole».

Il regolamento (CEE) n. 3887/92

7. Il regolamento definisce le modalità di applicazione del sistema integrato.

8. L'art. 4, n. 1, del regolamento definisce le informazioni che devono comparire in una domanda di aiuto «superfici». Si tratta, in particolare, degli elementi atti a identificare tutte le parcelle agricole dell'azienda, la superficie, la localizzazione, l'utilizzazione, nonché il regime d'aiuto.

9. In conformità dell'art. 6, n. 1, del 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.

10. L'art. 6, n. 4, del regolamento stabilisce che le domande che sono oggetto di controlli in loco sono determinate dalla competente autorità, in particolare sulla base di un'analisi dei rischi e tenendo conto di un fattore di rappresentatività delle domande di aiuto inoltrate. L'analisi dei rischi tiene conto dell'importo dell'aiuto, del numero di parcelle, della superficie o del numero di animali per i quali l'aiuto è richiesto, dell'evoluzione in rapporto all'anno precedente, delle constatazioni fatte nei controlli degli anni precedenti e di altri parametri definiti dagli Stati membri.

11. L'art. 6, n. 7, del detto regolamento è formulato come segue:

«La determinazione della superficie delle parcelle agricole si effettua con qualsiasi mezzo appropriato, definito dalla competente autorità e atto a garantire una precisione almeno equivalente a quella richiesta dalle disposizioni nazionali per le misurazioni ufficiali. La competente autorità determina un margine di tolleranza, tenuto conto, in particolare, della tecnica di misurazione utilizzata, dell'esattezza dei documenti ufficiali disponibili, della configurazione locale (ad esempio pendenza o forma delle parcelle) e delle disposizioni del comma seguente.

La superficie totale di una parcella agricola può essere presa in considerazione, purché sia interamente utilizzata secondo le norme usuali dello Stato membro o della regione interessata. Negli altri casi, viene considerata la superficie realmente utilizzata».

12. L'art. 9 del regolamento n. 3887/92, come veniva applicato alle domande di aiuto presentate negli anni 1993, 1994 e 1995, è formulato come segue:

«1. Qualora si constati che la superficie effettivamente determinata è superiore a quella dichiarata nella domanda d'aiuto per superficie, la superficie dichiarata viene presa in considerazione per il calcolo dell'importo dell'aiuto.

2. Qualora si constati che la superficie dichiarata in una domanda d'aiuto per superficie supera la superficie determinata, l'importo dell'aiuto viene calcolato in base alla superficie effettivamente determinata al momento del controllo. Tuttavia, salvo casi di forza maggiore, la superficie effettivamente determinata viene ridotta:

— di due volte l'eccedenza constatata, se quest'ultima supera del 2% o di 2 ha la superficie determinata ed è uguale al 10% al massimo della medesima;

— del 30%, se l'eccedenza constatata supera del 10% la superficie determinata ed è uguale al 20% al massimo della medesima.

Qualora l'eccedenza constatata sia superiore al 20% della superficie determinata, non è concesso nessuno aiuto legato alla superficie.

Tuttavia, in caso di falsa dichiarazione formulata deliberatamente o per negligenza grave, l'imprenditore è escluso:

— dal beneficio del regime di aiuto in questione per l'anno civile considerato,

e

— in caso di falsa dichiarazione formulata deliberatamente dal beneficio di qualsiasi regime di aiuto di cui all'articolo 1, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 3508/92 per l'anno civile successivo e per una superficie uguale a quella per la quale la sua domanda di aiuto è stata rifiutata.

Le suddette diminuzioni non sono applicate, qualora, per la determinazione della superficie, l'imprenditore comprovi di

essersi interamente basato su informazioni ufficiali riconosciute dalla competente autorità.

(...)

Agli effetti del presente articolo, si intende per superficie determinata la superficie in ordine alla quale sono soddisfatte tutte le condizioni regolamentari».

13. L'art. 9, n. 2, primo comma, primo e secondo trattino, del regolamento n. 3887/92 è stato poi modificato dal regolamento (CE) n. 1648/95 [9]. Il primo e secondo trattino di tale norma sono stati sostituiti dal seguente testo [10]:

«(...) di due volte l'eccedenza constatata se quest'ultima supera del 3% o di 2 ha, ma non più del 20%, la superficie determinata».

14. Tale modifica si applica alle domande di aiuto presentate per gli anni 1996 e seguenti. Tuttavia, ai sensi dell'art. 2, n. 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 [11], essa si applica anche retroattivamente alle infrazioni commesse in vigenza delle norme del regolamento. Il citato art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95 stabilisce infatti che, «[i]n caso di successiva modifica delle disposizioni relative a sanzioni amministrative contenute in una normativa comunitaria si applicano retroattivamente le disposizioni meno rigorose» [12].

15. Ai sensi dell'art. 14, n. 1, primo comma, del regolamento n. 3887/92, in caso di pagamento indebito, l'imprenditore è tenuto a rimborsare il relativo importo, aumentato di un interesse calcolato in funzione del termine trascorso fra la data del pagamento da parte dell'autorità competente e il rimborso da parte del beneficiario.

9 — Regolamento della Commissione 6 luglio 1995 (GU L 156, pag. 27).

10 — V. art. 1, punto 5, del regolamento n. 1648/95.

11 — Regolamento del Consiglio 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1).

12 — In base a detta norma, la sentenza 17 luglio 1997, causa C-354/95, National Farmers' Union e a. (Racc. pag. I-4559, punti 40 e 41) ha stabilito che le sanzioni meno severe previste dall'art. 9, n. 2, primo e secondo comma, del regolamento n. 3887/92, come modificato dal regolamento n. 1648/95, dovevano applicarsi retroattivamente.

II — Fatti e procedimento

A — *Gli antecedenti della causa a qua*

16. Dopo la riforma della politica agricola comune operata nel 1992 [13], gli imprenditori agricoli possono ricevere un aiuto comunitario di importo proporzionale alla superficie coltivata. In conformità degli obiettivi perseguiti da tale riforma e dall'attuazione del sistema integrato, i produttori sono indennizzati per la perdita di utili causata dalle diminuzioni dei prezzi agricoli di sostegno imposte dalla Comunità al fine di allineare tali prezzi a quelli del mercato mondiale. Nel Regno Unito, tale regime di aiuti concessi ai seminativi è noto con il nome di «Arable Area Payments Scheme» (Regime dei pagamenti per le aree seminative).

17. La W.H. Strawson (Farms) Ltd e la J.A. Gagg & Sons, imprese agricole, hanno sollecitato dei pagamenti ai sensi del regime di aiuto «superfici» per l'anno civile 1997.

18. Esse hanno ottenuto, in precedenza, dei pagamenti della medesima natura per gli anni civili 1993-1996.

19. Per determinare la superficie delle parcelle agricole per le quali sono stati richiesti gli aiuti, le ricorrenti nella causa principale si sono sostanzialmente basate sulle planimetrie disposte dall'Ordnance Survey [14] (Istituto geografico nazionale). Dal 1993, il Ministry of Agricolture, Fisheries and Food [15], autorità competente incaricata di gestire nel Regno Unito il sistema integrato e di effettuare i pagamenti ai sensi del regime di aiuto «superfici», ha precisato, nelle sue linee direttrici, che le superfici indicate nelle planimetrie OS sarebbero state ammesse in via generale per l'istruzione delle domande di aiuto. Tuttavia il MAFF, nel corso di numerosi controlli effettuati nell'anno 1997, ha rilevato che, per taluni terreni, la superficie e la relativa domanda sono state stimate in eccesso, mentre, per altri, tali elementi sono stati stimati per difetto.

20. Emerge dalla decisione di rinvio che gli errori commessi dalle ricorrenti nella causa principale non sono avvenuti per negligenza grave né intenzionalmente. In seguito a tali controlli, il MAFF ha determinato la superficie interessata dagli aiuti «superfici» nel 1997 ed ha applicato le sanzioni di cui all'art. 9 del regolamento n. 3887/92. Emerge inoltre dalla decisione di rinvio che la controversia tra le ricorrenti nella causa principale e il MAFF non riguarda il modo in cui quest'ultimo ha evaso le domande di aiuto «superfici» per l'anno civile 1997, ma sul trattamento riservato alle domande presentate per gli anni civili decorrenti dal 1993 al 1996 compreso.

13 — Sulle cause, gli obiettivi perseguiti da tale riforma e i meccanismi attuati per raggiungerli, v. paragrafi 3-6 delle mie conclusioni nella citata causa National Farmers' Union e a.

14 — In prosieguo: le «planimetrie OS».

15 — Ministero dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione (in prosieguo: il «MAFF»).

21. Dopo aver operato una compensazione fra i pagamenti effettuati in eccesso e quelli effettuati per difetto, il MAFF ha calcolato nuovamente i pagamenti effettuati in ciascuno di tali anni basandosi sulle disposizioni dell'art. 9 del regolamento che stabiliscono sanzioni in caso di superfici dichiarate in eccesso ai sensi del regime di aiuto «superfici». In altri termini, l'importo dell'aiuto «superfici» reclamato per gli anni 1993-1996 è stato calcolato in base alla superficie effettivamente determinata durante le ispezioni avvenute nel 1997. Detta superficie è stata poi ridotta secondo le modalità di cui all'art. 9, n. 2, primo e secondo comma, del regolamento n. 3887/92, come modificato dal regolamento n. 1648/95. In presenza di uno scostamento fra la superficie dichiarata e quella effettivamente determinata compreso fra il 3% e il 20%, il MAFF ha ridotto la superficie di due volte l'eccedenza. Quando l'eccedenza era superiore al 20%, il MAFF ha ritenuto che non fosse dovuto alcun aiuto legato alla superficie. Il MAFF ha, pertanto, informato le ricorrenti nella causa principale delle sanzioni comminate per gli anni 1993-1996 nell'ambito dei pagamenti compensativi ai sensi del regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi.

22. La J.A. Gagg & Sons e la W.H. Strawson (Farms) Ltd hanno contestato di dover restituire, rispettivamente, gli importi di GBP 21 052,90 e 6 770,06 al MAFF e hanno adito il giudice a quo. Le ricorrenti nella causa principale accettano i termini della decisione del MAFF per quanto concerne i provvedimenti adottati da quest'ultimo per le domande di aiuto «superfici» presentate per l'anno civile 1997. Inoltre, riconoscono che, ai sensi dell'art. 14 del regolamento, esse devono altresì rimborsare le somme incassate in eccesso relative agli anni 1993-1996. Esse sostengono però che le sanzioni di cui all'art. 9, n. 2, primo e secondo comma, del detto regolamento non possono essere applicate agli aiuti versati in relazione agli anni 1993-1996. Esse fondano la loro tesi sul principio d'irretroattività delle norme penali.

23. Dato che la soluzione della causa a qua richiede l'interpretazione di talune norme di diritto comunitario, la High Court ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale.

B — *La questione pregiudiziale*

24. «Se in una fattispecie in cui:

a) in esito ad un accertamento la competente autorità rileva che un richiedente ai sensi dell'Arable Area Payments Scheme (regime degli aiuti "superfici") è incorso in un errore (non doloso né conseguenza di grave negligenza) che ha dato luogo a una dichiarazione in eccesso della superficie nella domanda di pagamento dell'aiuto, e

b) l'autorità competente è addivenuta alla conclusione, in ragione del detto accertamento e di altri controlli, che il richiedente è incorso negli anni precedenti in un errore corrispondente che ha dato luogo in ciascuno dei detti anni ad una dichiarazione in eccesso della superficie nella domanda di pagamento dell'aiuto,

la competente autorità nazionale sia tenuta a ridurre la superficie effettivamente determinata a seguito degli accertamenti ai sensi dell'art. 9, n. 2, del regolamento (CEE) della Commissione, n. 3887/92 ai fini del calcolo dell'aiuto relativo agli anni precedenti».

III — Valutazione

25. Il giudice a quo chiede sostanzialmente alla Corte se l'art. 9, n. 2, primo e secondo comma, del regolamento debba essere interpretato nel senso che autorizzi la competente autorità ad applicare, a titolo di sanzioni, le diminuzioni di superfici ammissibili, a causa degli errori commessi nella determinazione delle superfici agricole come constatate in seguito al controllo effettuato in un determinato anno, agli aiuti versati riguardanti gli anni precedenti il detto controllo.

26. In via preliminare, ricorderò che, ai sensi di una costante giurisprudenza [16], il rinvio pregiudiziale rappresenta uno strumento di diretta collaborazione fra il giudice nazionale e il giudice comunitario. Analogamente, la Corte ha costantemente dichiarato che ogni valutazione dei fatti di causa rientra nella competenza del giudice nazionale e che essa non può modificare la sostanza delle questioni pregiudiziali [17].

27. Tuttavia, la Corte ha anche costantemente dichiarato che, nell'ambito di un ricorso fondato sull'art. 234 CE, per fornire al giudice a quo una soluzione utile, essa può desumere dal tenore letterale delle questioni sollevate, tenendo conto degli elementi esposti dal giudice nazionale nella sua decisione di rinvio [18], i criteri interpretativi propri del diritto comunitario [19].

28. In base a tale giurisprudenza, la Corte ha già effettuato la riformulazione di questioni pregiudiziali per tener conto dell'oggetto della controversia e delle reali necessità del giudice a quo quali emergono nella motivazione della decisione di rinvio.

16 — A partire dalla sentenza 1° dicembre 1965, causa 16/65, Schwarze (Racc. pag. 1081).

17 — V., segnatamente, sentenze 20 marzo 1997, causa C-352/95, Phytheron International (Racc. pag. I-1729); 16 luglio 1998, causa C-235/95, Dumon e Froment (Racc. pag. I-4531, punti 25 e 26) e, inoltre, 25 febbraio 1999, causa C-131/97, Carbonari e a. (Racc. pag. I-1103).

18 — V., segnatamente, sentenza 8 giugno 1971, causa 78/70, Deutsche Grammophon (Racc. pag. 487).

19 — V., segnatamente, sentenza 13 marzo 1984, causa 16/83, Prantl (Racc. pag. 1299).

29. In altri termini, nell'ambito del dovere di collaborazione fra i giudici nazionali e il giudice comunitario di cui all'art. 234 CE, la Corte può desumere dai dati di fatto fondamentali i criteri interpretativi propri del diritto comunitario e fornire al giudice a quo la risposta utile alla soluzione della controversia principale [20].

30. La Corte può, pertanto, riformulare la questione sollevata in modo da consentire al giudice a quo di risolvere la controversia principale nel rispetto delle norme pertinenti del diritto comunitario.

31. Ne deriva, a mio parere, che, per fornire una risposta utile al giudice a quo, la Corte può anche prendere in considerazione i dati di fatto, quando essi:

— possono ricevere una qualificazione giuridica nell'ambito dei testi comunitari sulla cui interpretazione la Corte è invitata ad esprimersi;

— sono esposti nella motivazione della decisione di rinvio;

— vengono omessi dal giudice a quo nella formulazione della questione sollevata, e

— possono consentire al giudice a quo di risolvere la controversia principale nel rispetto delle norme pertinenti del diritto comunitario.

32. Nel caso di specie, risulta dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio che il giudice a quo si interroga sostanzialmente sulla regolarità della sanzione che consiste in una riduzione della superficie determinata in seguito ai controlli effettuati nel 1997 per quanto concerne gli aiuti versati per gli anni civili 1993-1996. Tuttavia, nella formulazione della questione sollevata, il giudice a quo omette di indicare un dato di fatto fondamentale [21].

33. Infatti, la decisione di rinvio precisa che:

«Le ricorrenti hanno calcolato la superficie per la quale sono state presentate le domande [vale a dire quelle relative agli anni civili 1993-1997] utilizzando le planimetrie elaborate dall'Ordnance Survey. Dal 1993, le istruzioni del MAFF riguardanti i pagamenti del [sistema integrato] precisano che le superfici indicate nelle planimetrie elaborate dal [OS] sono ammesse in via

20 — V., in tal senso, sentenza 7 settembre 1999, causa C-61/98, De Haan (Racc. pag. I-5003, punti 27 e 28).

21 — Secondo i criteri formulati al paragrafo 31 delle presenti conclusioni.

generale per l'istruzione delle domande di aiuto» [22].

34. Tale dato di fatto deve indurre a pensare che la High Court ritenga che le ricorrenti nella causa principale abbiano determinato le superfici ammissibili ai fini degli aiuti richiesti per gli anni civili 1993-1997 basandosi su informazioni riconosciute (quindi considerate affidabili) dal MAFF [23].

35. Ebbene, l'art. 9, n. 2, quarto comma, del regolamento n. 3887/92 stabilisce espressamente che:

«Le suddette diminuzioni non sono applicate, qualora, per la determinazione della superficie, l'imprenditore comprovi di essersi interamente basato su informazioni ufficiali riconosciute dalla competente autorità».

36. Tale disposizione riguarda quindi specificatamente situazioni come quelle che deve affrontare il giudice a quo nell'ambito della controversia principale. L'art. 9, n. 2, quarto comma, del regolamento n. 3887/92 è chiaro e preciso. Ai sensi di tale norma, l'autorità competente non può diminuire la superficie effettivamente determinata in seguito a un'ispezione eseguita secondo le modalità di cui all'art. 9, n. 2, primo e secondo comma, del regolamento n. 3887/92 per calcolare gli aiuti dovuti quando, per la determinazione della superficie ammissibile, l'imprenditore si sia interamente basato su informazioni riconosciute dalla detta autorità.

37. È chiaro neanche errori simili, commessi negli anni precedenti l'ispezione, possono comportare diminuzioni di superfici ammissibili ai sensi di un aiuto «superfici» secondo le modalità di cui all'art. 9, n. 2, primo e secondo comma, del regolamento n. 3887/92 [24].

22 — Punto 4.

23 — Che, ricordiamolo, è l'autorità competente incaricata, nel Regno Unito, di gestire il sistema integrato e di effettuare i pagamenti ai sensi dei regimi di aiuto «superfici».

24 — Nel caso di specie, la questione pregiudiziale verte esclusivamente sulla diminuzione della superficie determinata per gli aiuti concessi relativi agli anni civili 1993-1996, ossia anteriormente alle misure di controllo e d'ispezione effettuate nel 1997, secondo le modalità di cui all'art. 9, n. 2, primo e secondo comma, del regolamento. Dato che alla Corte non è stata sottoposta la questione se le diminuzioni previste dalla detta disposizione si applichino agli aiuti concessi riguardanti l'anno civile 1997, non è suo compito risolvere tale problema. Al riguardo, ricorderò che, nell'ambito di un ricorso pregiudiziale, non è compito della Corte intervenire nella soluzione di problemi interni che rientrano nella competenza del giudice nazionale (v., ad esempio, sentenza 22 ottobre 1998, cause riunite C-10/97- C-22/97, IN.CO.GE '90 e a., Racc. pag. I-6307, punto 14). Il procedimento pregiudiziale è, infatti, caratterizzato da una netta separazione delle funzioni fra i due ordinamenti giurisdizionali, i giudici nazionali e i giudici comunitari (v., ad esempio, sentenza 5 ottobre 1977, causa 5/77, Tedeschi, Racc. pag. 1555). Il problema delle diminuzioni da effettuarsi per l'anno civile in cui sono avvenute le ispezioni, ossia nel 1997, è stato quindi oggetto di una decisione definitiva ai sensi della procedura nazionale. Proporre alla Corte di dire al giudice a quo che i detti aiuti versati in relazione all'anno civile nel quale sono state effettuate le ispezioni non possono essere diminuiti secondo le modalità dell'art. 9, n. 2, primo e secondo comma, del regolamento n. 3887/92 significherebbe suggerire alla Corte di intervenire in problemi che appartengono esclusivamente all'ordinamento giuridico interno.

38. Alla luce delle considerazioni che precedono chiedo alla Corte di riformulare la questione pregiudiziale in modo da consentire al giudice a quo di risolvere la controversia di cui è investito nel rispetto delle pertinenti norme comunitarie. Pertanto, sarà necessario risolvere la questione vertente sull'interpretazione delle norme dell'art. 9, n. 2, quarto comma, del regolamento n. 3887/92, in un'ipotesi come quella descritta dalla High Court. In sostanza, la Corte dovrà stabilire se tale disposizione autorizzi un'autorità competente ad applicare, nelle circostanze del caso di specie, le sanzioni ch'essa ha applicato [25].

39. Date le considerazioni innanzi esposte, propongo inoltre alla Corte di risolvere in senso negativo tale questione.

40. Tuttavia, non posso sottacere un importante elemento emerso nel corso dell'udienza dinanzi alla Corte. In tale occasione, il contesto fattuale e procedurale interno esposto dalla High Court è stato ampiamente commentato dal rappresentante del governo del Regno Unito, che ritiene tale presentazione incompleta. Infatti, a suo parere, le superfici agricole indicate nelle planimetrie OS vengono riconosciute dall'autorità competente soltanto a espressa condizione che i terreni agricoli così misurati non abbiano subito modifiche dopo la pubblicazione di tali planimetrie. Egli indica che tutte le precisazioni in merito sono fornite in un manuale di applicazione di tali planimetrie. Fa quindi valere che, contrariamente ai termini della decisione di rinvio, le planimetrie OS sono riconosciute dall'autorità competente soltanto se il richiedente abbia rispettato le raccomandazioni che compaiono nel manuale d'applicazione. Egli aggiunge che le ricorrenti nella causa principale non hanno rispettato le istruzioni del manuale e che, di conseguenza, la causa a qua verte su errori nella dichiarazione di superfici agricole che non hanno ad origine informazioni riconosciute dall'autorità competente. Tali diversi elementi sarebbero stati discussi dinanzi alla High Court e risolti da quest'ultima a favore del MAFF. La High Court avrebbe, infatti, sostenuto che le ricorrenti nella causa principale non hanno mai dimostrato di essersi basate su informazioni riconosciute dall'autorità competente per determinare le superfici ammissibili. Pertanto, essa avrebbe escluso l'applicazione dell'art. 9, n. 2, quarto comma, del regolamento. Le ricorrenti nella causa principale non hanno contestato tale presentazione dei fatti.

41. Va ricordato che, secondo la Corte, ogni valutazione dei fatti di causa rientra nella competenza del giudice nazionale [26] e che, nell'ambito del procedimento di cui

25 — V. le circostanze di fatto descritte al punto 4 della decisione di rinvio. Occorre osservare che anche il governo francese e la Commissione hanno inteso in tal senso i termini della detta decisione poiché suggeriscono alla Corte di voler interpretare l'art. 9, n. 2, quarto comma, del regolamento.

26 — V., segnatamente, sentenze citate nella nota 17 delle presenti conclusioni.

all'art. 234 CE, il giudice nazionale deve fornire gli elementi di fatto che permettono alla Corte di avere un'adeguata conoscenza dell'oggetto della controversia e della posta in gioco per fornire un'interpretazione utile del diritto comunitario.

42. La critica del contesto fattuale e procedurale interno esposto dalla High Court dev'essere risolta dal giudice nazionale competente secondo le norme nazionali applicabili.

43. In subordine, ritengo tuttavia di dover proseguire il mio ragionamento. Infatti, se il contesto fattuale e procedurale presentato dal governo del Regno Unito nel corso dell'udienza dinanzi alla Corte corrispondesse alla realtà [27], occorrerebbe evitare che il giudice a quo fosse obbligato a sottoporre alla Corte una nuova domanda pregiudiziale e, conseguentemente, dovesse sopportare gli ulteriori tempi impliciti in tale nuova domanda. Se il giudice a quo ritiene, infatti, che gli errori commessi in buona fede dai richiedenti di aiuti «superfici» non traggano origine dalle informazioni riconosciute dall'autorità competente, sarà necessario decidere se detta autorità possa applicare, a titolo di sanzioni, le diminuzioni delle superfici ammissibili, a causa degli errori commessi nella determinazione delle superfici agricole come accertate nel corso di un controllo effettuato in un determinato anno, agli aiuti versati riguardanti gli anni precedenti tale controllo.

44. In conformità delle osservazioni del governo francese, penso che le ricorrenti a quibus confondono la nozione di retroattività delle sanzioni penali con quella di prescrizione dell'esercizio dell'azione penale. Il principio della irretroattività delle norme penali è un principio comune a tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, sancito dall'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Esso fa parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte deve garantire l'osservanza [28]. La Corte ha già giudicato che le norme comunitarie non possono determinare o aggravare la responsabilità penale degli autori di infrazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore di tali norme [29]. La retroattività designa quindi l'applicazione di un atto giuridico a fatti sorti anteriormente alla sua entrata in vigore. Per contro, la prescrizione è un modo di estinzione di un diritto o di un'azione giudiziaria a causa del loro mancato esercizio entro un termine fissato dalla legge.

45. Nel presente caso, se le ispezioni sono avvenute soltanto nel 1997, il comportamento sanzionato, vale a dire l'errore nella determinazione delle superfici ammissibili, si è potuto verificare in un periodo in cui la

27 — Ciò, in ogni caso, dovrà stabilirlo il giudice di merito.

28 — V., in particolare, sentenza 10 luglio 1984, causa 63/83, Kirk (Racc. pag. 2689, punto 22).

29 — V., in particolare, sentenza 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a. (Racc. pag. I-4023, punti 42-44).

prescrizione non era ancora avvenuta. Si tratta quindi di sapere se l'azione del MAFF fosse prescritta per gli anni dal 1993 al 1996.

46. L'art. 9, n. 2, primo e secondo comma, del regolamento, come modificato dal regolamento n. 1648/95, stabilisce che in caso di errore commesso in buona fede vertente sulla superficie dichiarata, l'importo dell'aiuto viene calcolato in base alla superficie effettivamente determinata al momento del controllo, ridotta di una certa percentuale tenendo conto del quantum dell'errore. Secondo la Corte, tali sanzioni applicate ai richiedenti che sono incorsi in errore in buona fede rispettano il principio di proporzionalità [30].

47. Il regolamento non contiene alcuna norma relativa ai termini di prescrizione per l'esercizio dell'azione da parte delle autorità competenti in caso di accertamento di errori di tal natura. Tuttavia, l'art. 3 del regolamento n. 2988/95, applicabile nel caso di specie [31], stabilisce che la prescrizione riguardante le sanzioni e le domande di rimborso di quanto versato in eccedenza derivanti da irregolarità è di quattro anni a decorrere dall'esecuzione dell'irregolarità [32] o, per le irregolarità permanenti o ripetute, dal giorno in cui cessa l'irregolarità [33].

48. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo, in subordine, di dire al giudice a quo che, in un contesto fattuale come quello esposto dal governo del Regno Unito, l'art. 9, n. 2, primo e secondo comma, del regolamento, come modificato dal regolamento n. 1648/95, non osta a che un'autorità competente applichi, a titolo di sanzione, le diminuzioni di superfici ammissibili, a causa degli errori commessi nella determinazione delle superfici agricole, come accertate in seguito ad un controllo effettuato in un determinato anno, agli aiuti versati riguardanti gli anni precedenti il detto controllo. L'azione della competente autorità deve tuttavia rispettare i termini di prescrizione stabiliti dall'art. 3 del regolamento n. 2988/95.

30 — V. citata sentenza National Farmers' Union e a., punto 55.

31 — Il regolamento n. 2988/95 è infatti entrato in vigore dopo il verificarsi delle prime infrazioni. Tuttavia, le norme di cui trattasi di tale regolamento stabiliscono delle regole di procedura. Esse introducono un elemento di certezza del diritto che non esisteva fino ad allora poiché permettono ai contravventori di conoscere il periodo oltre il quale le infrazioni non sono più punibili. Con tale regolamento, il legislatore comunitario intendeva, infatti, definire le regole generali applicabili alle sanzioni amministrative comunitarie, come quelle in materia di prescrizione e d'irretroattività della normativa che istituisce il regime di sanzioni [v. settimo 'considerando' della proposta di regolamento (CE, Euratom) del Consiglio, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (COM 94/214 finale, GU C 216, pag. 11)]. Tali norme di procedura sono quindi a favore degli amministrati e devono pertanto essere applicate immediatamente. Risulta, del resto, dalla costante giurisprudenza della Corte che le norme di procedura si applicano a tutte le controversie pendenti all'atto della loro entrata in vigore (dopo la sentenza 12 novembre 1981, cause riunite 212-217/80, Salumi, Racc. pag. 2735, punto 9).

32 — Art. 3, n. 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95.

33 — Ibidem, secondo comma.

Conclusione

49. Stando così le cose, propongo alla Corte di risolvere il quesito sollevato dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) come segue:

«L'art. 9, n. 2, quarto comma, del regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3887/92, recante modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari, dev'essere interpretato nel senso che:

i) qualora, in seguito ad un'ispezione, l'autorità competente rilevi che:

— il richiedente di un aiuto "superfici" ha commesso un errore che ha comportato una dichiarazione in eccesso della superficie oggetto dell'aiuto e che simili errori sono stati commessi negli anni precedenti, ma che

— il detto richiedente può dimostrare di essersi interamente basato su informazioni riconosciute dall'autorità competente per determinare le superfici ammissibili,

ii) la detta autorità non deve diminuire la superficie effettivamente determinata nel corso dell'ispezione secondo le modalità dell'art. 9, n. 2, primo e secondo comma, del regolamento n. 3887/92 al fine di calcolare l'aiuto dovuto per gli anni precedenti la detta ispezione».