CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CHRISTINE STIX-HACKL

presentate il 12 luglio 2001 [1]

I — Osservazioni preliminari

1. Nella presente causa il giudice di rinvio (Länsrätten i Norbottens län) desidera sapere se il diritto ad una indennità compensativa a favore dell'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate, che segnatamente è concessa per le vacche da latte, non sussiste in forza del diritto comunitario, indipendentemente dalla consistenza effettiva del bestiame, quando nessuno degli animali per i quali è chiesta l'indennità compensativa (in prosieguo: l«indennità») è iscritto nel registro (in prosieguo: il «registro di stalla») tenuto dal detentore di animali.

II — Fatti

2. Il detentore di animali Ingemar Nilsson, con domanda del 2 aprile 1997, aveva richiesto tali indennità per l'anno 1997. Aveva presentato la domanda per quindici bovini complessivamente, fra cui nove vacche da latte. In occasione di un controllo in loco, in data 16 ottobre 1997, erano stati verificati presso la sua azienda il numero di capi di bestiame e l'esistenza di un registro di stalla. Era stato constatato che, benché il sig. Nilsson possedesse un registro di stalla, non vi era iscritta alcuna informazione in ordine agli animali. È tuttavia incontestato che il sig. Nilsson, il giorno del controllo, possedeva il numero di bovini indicati nella domanda, salvo il fatto che erano presenti solo sette delle nove vacche da latte menzionate nella stessa.

III — Diritto comunitario

Regolamento (CEE) del Consiglio 27 novembre 1992, n. 3508 che istituisce un sistema integrato di gestione e di controllo di taluni regimi di aiuti comunitari [2] (in prosieguo: il «regolamento n. 3508/92»)

3. Il suo *art. 5* così dispone:

«Il sistema di identificazione e di registrazione degli animali considerati per la con-

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU L 355, pag. 1.

cessione di un aiuto soggetto alle disposizioni del presente regolamento è stabilito conformemente agli articoli 4, 5, 6 e 8 della direttiva 92/102/CEE».

Direttiva del Consiglio 27 novembre 1992, 92/102/CEE, relativa all'identificazione e alla registrazione degli animali[3] (in prosieguo: la «direttiva 92/102»)

4. Gli artt. 4-6 nonché 8 e 9 della direttiva 92/102 contengono disposizioni che riguardano il registro di stalla. Gli Stati membri devono provvedere affinché i detentori di animali abbiano un registro di stalla approvato dall'autorità competente e tenuto aggiornato. Devono essere segnatamente iscritti il numero degli animali per ogni entrata e uscita e, per i bovini, il marchio auricolare che identifica ogni animale con il codice alfanumerico individuale, composto da 14 caratteri.

Regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3887, recante modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari[4], nella versione *del regolamento (CE) della Commissione 6 luglio 1995, n. 1648, che modifica il regolamento (CEE) n. 3887/92 recante modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari*[5] (in prosieguo: il «regolamento di applicazione n. 3887/92»)

5. Il regolamento di applicazione n. 3887/92 è stato adottato sulla base dell'art. 12 del regolamento n. 3508/92.

6. Il suo *art. 6, n. 6*, così dispone (per estratto):

«In deroga al secondo comma del paragrafo precedente, in caso di concessione del premio speciale alla macellazione o alla prima commercializzazione degli animali da macello, conformemente alle disposizioni previste nel regolamento della Commissione che fissa le modalità di applicazione riguardanti il regime di premio previsto all'articolo 4, lettere da a) a k) del regolamento (CEE) n. 805/68[6] del Consiglio, ciascun controllo in loco comprende: (...)».

3 — GU L 355, pag. 32.
4 — GU L 391, pag. 36.
5 — GU L 156, pag. 27.
6 — GU L 148 del 28 giugno 1968, pag. 24.

7. L'art. 10, n. 2, dispone quanto segue (per estratto):

«(2) Qualora si constati che il numero di animali dichiarati in una domanda d'aiuto supera il numero di animali constatati al momento del controllo, l'importo dell'aiuto viene calcolato in base al numero di animali constatati. Tuttavia, salvo in caso di forza maggiore e previa applicazione del paragrafo 5, l'importo unitario dell'aiuto viene diminuito:

a) Nel caso di una domanda riguardante al massimo 20 animali, l'importo unitario dell'aiuto è diminuito:

— della percentuale corrispondente all'eccedenza constatata, se essa è inferiore o uguale a 2 animali;

— della percentuale doppia corrispondente all'eccedenza constatata, se essa è superiore a 2 e inferiore o uguale a 4 animali.

Se l'eccedenza è superiore a 4 animali non è concesso nessun aiuto.

b) Negli altri casi:

— della percentuale corrispondente all'eccedenza constatata se essa è inferiore o uguale al 5%;

— di due volte la percentuale se l'eccedenza constatata è superiore al 5% e uguale o inferiore al 20%.

Qualora l'eccedenza constatata superi il 20% non è concesso nessun aiuto (...)».

8. L'art. 10, n. 3, così dispone:

«(3) Fatto salvo il disposto del paragrafo precedente, qualora si constati, in occasione di un controllo in loco effettuato a norma dell'articolo 6, paragrafo 6, che il numero di animali presenti nell'azienda, che potrebbero essere oggetto di una domanda, non corrisponde al numero di animali iscritti nel registro particolare, l'importo globale dei premi speciali asse-

gnati all'imprenditore per l'anno civile considerato viene ridotto proporzionalmente, salvo in caso di forza maggiore.

Tuttavia:

— se il divario riscontrato nel corso di un controllo in loco è uguale o superiore al 20% del numero di animali presenti, oppure se viene constatato un divario di almeno il 3% e di almeno 2 animali nel corso di due controlli effettuati nello stesso anno, non viene concesso alcun premio per l'anno civile considerato;

— se il registro è tenuto in modo inesatto intenzionalmente o per negligenza grave dell'imprenditore, quest'ultimo è escluso dal beneficio del regime di premio speciale per l'anno civile in corso e per quello seguente».

9. Ai sensi dell'*art. 10, n. 4, primo comma*:

«(4) I bovini presenti nell'azienda vengono presi in considerazione solo se si tratta di quelli identificati nella domanda d'aiuto, o nel caso, all'applicazione del paragrafo 3, di quelli identificati nel registro».

10. *L'art. 11* stabilisce, segnatamente, che le sanzioni previste in questo regolamento valgono, nonostante le sanzioni previste dai diritti nazionali.

11. *L'art. 13* prevede che una domanda è rigettata quando i controlli in loco non possono essere eseguiti, per motivi imputabili a colui che l'ha presentata.

12. *L'art. 14* dispone, segnatamente, che il detentore di animali è obbligato a restituire le somme percepite indebitamente.

IV — Causa principale e questione pregiudiziale

13. L'amministrazione provinciale di Norrbotten (länsstyrelsen i Norbottens län) con decisione del 17 dicembre 1997 ha chiesto al sig. Nilsson la restituzione dell'indennità di SEK 22 632.00 versata, conformemente alla sua domanda, per nove vacche da latte. A riguardo, ha richiamato il fatto che dall'ispezione effettuata in loco, presso la fattoria del detentore di animali, era risultato che, benché esistesse, in effetti, un registro di stalla approvato dall'autorità competente, nello stesso non era iscritto alcun animale. Il quantitativo di vacche da latte, di conseguenza, era da considerarsi inesistente. Con riferimento alla decisione in oggetto, l'autorità si è basata in particolare sull'art. 5 del regolamento n. 3508/92. Il sig. Nilsson ha quindi presentato un

ricorso stragiudiziale alla direzione nazionale dell'agricoltura (Jordbruksverk), con il quale ha contestato l'ordine di restituzione *integrale* dell'indennità. Il medesimo ha invocato il fatto che, in occasione dell'ispezione in loco, sette delle nove vacche da latte per le quali era stata richiesta l'indennità erano incontestabilmente presenti. Due vacche da latte, successivamente alla presentazione della domanda, si erano ammalate ed erano state abbattute. L'autorità ha respinto il ricorso. Contro tale decisione il sig. Nilsson ha adito il giudice di rinvio.

14. In questo contesto, il tribunale svedese ha proposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 5 del regolamento (CEE) del Consiglio 27 novembre 1992, n. 3508, che istituisce un sistema integrato di gestione e di controllo di taluni regimi di aiuti comunitari, debba essere inteso nel senso che il diritto all'aiuto è escluso nel caso in cui non vi sia stata iscrizione dei dati nel registro del detentore di animali (registro di stalla)».

V — Questione pregiudiziale

15. Innanzitutto si rileva che il sig. Nilsson non ha presentato osservazioni e l'autorità convenuta si è limitata, in linea di massima, a trasmettere le copie del procedimento amministrativo nazionale, senza pronunciarsi in ordine alla presente questione pregiudiziale. Soltanto la Commissione si è espressa, in modo più dettagliato, su diversi aspetti della questione.

A — *Il diritto applicabile al momento dei fatti*

16. Nella presente causa si tratta della concessione di un'indennità che, in forza dell'art. 1, n. 1, lett. b), terzo trattino, del regolamento n. 3508/92, ricade nell'ambito di applicazione del regolamento stesso. L'art. 5 del regolamento n. 3508/92 dispone che il sistema di registrazione degli animali, qui in oggetto, deve essere istituito secondo la direttiva 92/102. Con il regolamento (CE) n. 820/97 [7], questa direttiva ha però perso validità con riferimento ai bovini.

17. In questo contesto, la Commissione rileva che le disposizioni del regolamento n. 820/97, in forza dell'art. 22 dello stesso, sono in linea di principio applicabili dal 1° luglio 1997. Tuttavia, le disposizioni del Titolo I di tale regolamento, che concernono la registrazione dei bovini ora in esame, sostituiscono la direttiva 92/102, in

7 — Regolamento (CE) del Consiglio 21 aprile 1997, n. 820, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine (GU L 117, pag. 1, v. art. 1, n. 2, seconda frase).

forza dell'art. 1, n. 2, seconda frase, del regolamento medesimo «a decorrere dalla data in cui tali animali devono essere identificati conformemente al presente titolo». In forza dell'art. 4 del suddetto regolamento «tutti gli animali (...) che sono nati dopo il 1° gennaio 1998, o che dopo tale data sono destinati al commercio intracomunitario, sono identificati (...)». Anche il regolamento di applicazione del regolamento n. 820/97, che, tra l'altro, contiene norme sul registro di stalla, sarebbe applicabile solo dal 1° gennaio 1998 [8]. La Commissione ne deduce che il regolamento n. 820/97 non rileva ai fini della risoluzione della questione pregiudiziale, sorta in una lite il cui oggetto è costituito da indennità versate per la campagna 1997.

18. Ritengo che le argomentazioni della Commissione siano corrette nel risultato, ma non nella motivazione. A ben vedere, infatti, oggetto della causa principale è la circostanza che il sig. Nilsson non ha, in generale, iscritto nel registro di stalla alcuno dei suoi animali, ma ha tuttavia chiesto un'indennità per più bovini. Tale circostanza è stata sanzionata dalle autorità svedesi con un ordine di rimborso. Il presente procedimento riguarda quindi l'interpretazione del fondamento giuridico comunitario di un eventuale — integrale — rimborso, e con ciò di una sanzione. In linea di principio, tuttavia, tale fondamento giuridico può essere individuato soltanto nelle norme che vigevano al momento del presunto illecito [9]. Come illecito deve innanzitutto essere considerata la violazione dell'obbligo di tenere in modo regolare il registro di stalla, commessa per negligenza. Inoltre vi è la domanda oggetto del giudizio. Il primo obbligo sopra citato è un obbligo di durata, la cui violazione, in base agli atti, non è riconducibile ad alcun momento determinato (ad esempio, prima violazione commessa al momento dell'acquisto del primo degli animali che eventualmente potevano dare diritto all'aiuto). Poiché il «comportamento riprovevole» della mancata iscrizione nel registro di stalla si realizza però, in linea di principio, solo quando viene presentata una domanda per aiuti avente ad oggetto animali non iscritti nel suddetto registro, a mio avviso l'illecito è stato posto in essere al più tardi in tale data. La domanda, nel caso in esame, è stata presentata all'inizio dell'aprile 1997.

19. Partendo da questa data, si deve concludere che il regolamento n. 820/97 non può essere preso in considerazione per la soluzione della questione pregiudiziale, avendo il medesimo sostituito (parzialmente) la direttiva 92/102 dal 1° luglio 1997. Per la questione pregiudiziale, che riguarda l'interpretazione dell'art. 5 del regolamento n. 3508/92, occorre quindi considerare che l'ivi menzionato «sistema di identificazione e di registrazione» è da valutarsi alla luce delle prescrizioni della direttiva 92/102, in quel momento ancora interamente in vigore.

8 — V. art. 10 del regolamento (CE) della Commissione 29 dicembre 1997, n. 2629, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) del Consiglio n. 820/97, per quanto riguarda i marchi auricolari, il registro delle aziende e i passaporti previsti dal sistema di identificazione e di registrazione dei bovini

9 — V. anche art. 49, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 364 del 18.12.2000, pag. 1).

20. Per l'attuazione concreta degli obblighi che servono alla realizzazione del sistema (ad esempio, la tenuta regolare di un registro di stalla) deve inoltre essere considerato il regolamento di applicazione n. 3887/92, che, in forza del suo art. 19, seconda frase, è in vigore dal 1° febbraio 1993.

B — *L'interpretazione dell'art. 5 del regolamento n. 3508/92*

21. La Commissione ritiene che le conseguenze giuridiche di una mancata iscrizione di bovini nel registro di stalla si deducano dal combinato disposto dell'art. 5 del regolamento n. 3508/92 con gli artt. 4-6 e 8 della direttiva 92/102, nonché con gli artt. 10, 11, 13 e 14 del regolamento di applicazione n. 3887/92.

22. La Commissione sottolinea, in questo contesto, l'importanza di un registro di stalla regolarmente tenuto, per l'efficacia del sistema di controllo e identificazione richiesto dall'art. 5 del regolamento 3508/92. Tuttavia la stessa, nelle proprie osservazioni scritte, si limita sostanzialmente a citare le disposizioni comunitarie indicate, evidenziandone alcuni passaggi. Semplicemente a titolo esplicativo, espone che gli artt. 4 e 5 della direttiva 92/102 obbligano gli Stati membri a provvedere affinché i detentori di animali dispongano di un registro di stalla tenuto regolarmente, nel quale devono essere iscritti gli animali con i segni distintivi che li individuano e con tutte le modifiche rilevanti a riguardo. A suo parere, questo sistema servirebbe a garantire che ogni animale, che possa eventualmente dare diritto all'aiuto, possa essere identificato e che ogni suo movimento, dalla nascita alla morte, possa essere controllato.

23. Se in effetti, come espone la Commissione, l'art. 5 del regolamento n. 3508/92 non prevede, in quanto tale, alcuna sanzione per questo caso, occorre tuttavia interpretare detta disposizione in combinazione con tutte quelle dettate dal regolamento di applicazione n. 3887/92. Essa cita, in proposito, alcune disposizioni del regolamento di applicazione, in particolare l'art. 10, nn. 3 e 4, anche in questo caso evidenziandone alcuni passaggi. Dalle citate disposizioni ritiene che occorra concludere che il diritto all'indennità debba essere escluso quando il registro di stalla non riporti le iscrizioni richieste.

24. A favore del fatto che anche la totale perdita del diritto all'indennità possa costituire una sanzione «adeguata», la Commissione si richiama alla sentenza nella causa Schumacher, nella quale la Corte ha stabilito, a parere della Commissione, in ordine ad un obbligo analogo del destinatario di aiuto, che, in ipotesi di non osservanza di quest'obbligo «la perdita dell'intero premio speciale, in casi diversi da quelli menzionati ai nn. 2, 3 e 4 dell'art. 9, pur costituendo una sanzione severa, è appropriata e necessaria per raggiungere l'obiettivo della regolamentazione in esame consistente nel prevenire le irregolarità e le frodi» [10].

10 — Sentenza 23 novembre 1993, causa C-365/92 (Racc. pag. I-6071, punto 30).

25. Ci si chiede quindi se e quali sanzioni derivino dall'art. 5 del regolamento n. 3508/92, in combinato disposto con la direttiva 92/102 e il regolamento di applicazione n. 3887/92, per il caso in cui una domanda di indennità venga presentata in mancanza di iscrizione degli animali nel registro di stalla:

1. Se una sanzione come quella del caso di specie si giustifichi sulla base dell'art. 5 del regolamento n. 3508/92, in combinato disposto con la direttiva 92/102 e con il regolamento di applicazione n. 3887/92

a) L'art. 5 del regolamento n. 3508/92

26. L'art. 5 del regolamento n. 3508/92 richiede soltanto, in modo del tutto generale, l'istituzione di «sistema di identificazione e di registrazione degli animali considerati per la concessione di un aiuto (...)» e rinvia per il resto — come già indicato — semplicemente agli artt. 4-6 e 8 della direttiva 92/102.

b) La direttiva 92/102

27. Dalle citate disposizioni della direttiva 92/102 si evince, in particolare, l'obbligo degli Stati membri di curare che i detentori di animali posseggano un registro di stalla, che vi effettuino le iscrizioni richieste dalla direttiva, che conservino il registro conformemente a determinate istruzioni e che lo tengano a disposizione.

28. La direttiva stessa non contiene alcun riferimento, né generale, né implicito, a sanzioni. Inoltre è noto che, in forza dell'art. 249, terzo comma, CE (ex art. 189, terzo comma, del trattato CE) e dell'art. 10 CE (ex art. 5 del trattato CE), è compito degli Stati membri «[adottare] tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato» [11] e di vigilare affinché, nella scelta delle sanzioni, l'«efficacia e l'effetto dissuasivo» delle stesse siano assicurate [12].

29. Secondo quanto riferisce il giudice di rinvio, il Regno di Svezia ha adottato le seguenti disposizioni: l'art. 7 dello Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:190) prevede che i detentori di animali devono iscrivere il numero dei loro bovini in un registro (registro di stalla) approvato dalla Direzione Nazionale dell'Agricoltura. Secondo l'ordinanza di rinvio alla Corte, in forza dell'art. 15 del regolamento svedese 1995:1174, concernente

11 — Sentenza 21 settembre 1989, causa 68/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. 2965, punto 23); v., anche, sentenze 8 aprile 1976, causa 48/75, Royer (Racc. pag. 497), e 25 luglio 1991, causa C-208/90, Emmott (Racc. pag. I-4269).

12 — V., ad esempio, sentenza 10 aprile 1984, causa 14/83, von Colson e Kamann (Racc. pag. 1891, punto 28).

l'indennità compensativa a favore dell'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate, «i controlli e le sanzioni in materia di indennità compensativa sono disciplinati dal regolamento (CEE) del Consiglio 27 novembre 1992, n. 3508, e dal regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3887».

30. Si deve pertanto ritenere che il Regno di Svezia abbia trasposto nel diritto nazionale le disposizioni contenute nella direttiva 92/102, in ordine al registro di stalla, per quanto attiene alle condizioni di fatto, ma non invece con riferimento ai controlli e alle conseguenze giuridiche. Le sanzioni sono perciò evidentemente trasposte tramite il rinvio al diritto comunitario direttamente applicabile [13]. Poiché il regolamento n. 3508/92 — come già esposto — non contiene neanch'esso alcuna indicazione generale o specifica in ordine alle sanzioni, per la soluzione della questione interpretativa posta dal giudice di rinvio occorre ancora esaminare il regolamento di applicazione n. 3887/92.

c) Il regolamento di applicazione n. 3887/92

31. Il regolamento n. 3887/92 è un regolamento di applicazione della Commissione, da questa adottato in forza dell'art. 12 del regolamento n. 3508/92. Ai sensi del suddetto art. 12, seconda frase, tali disposizioni di applicazione riguardano «in particolare (...) d) i controlli amministrativi e i controlli in loco e mediante telerilevamento». Pertanto, il regolamento di applicazione n. 3887/92, in quanto concerne «disposizioni sull'identificazione e sulla registrazione di animali», ha lo scopo di dare concreta attuazione all'art. 5 del regolamento n. 3508/92.

32. Per risolvere la questione pregiudiziale bisogna verificare se dall'insieme del detto regolamento di applicazione, o da una delle sue disposizioni, sia possibile ricavare un'indicazione sulle sanzioni, per il caso di mancata iscrizione di animali nel registro di stalla. Disposizioni di tal genere si trovano, in particolare, nell'art. 10, che conviene ora esaminare in modo più preciso. Nel medesimo è infatti anche regolamentato il controllo nel caso dei regimi di aiuto «animali».

33. L'art. 10, n. 3 del regolamento di applicazione dispone per il caso in cui il numero degli animali presenti in azienda non corrisponda al numero degli animali iscritti in un registro di stalla («registro speciale»). Al primo trattino di questo numero è anche prevista una perdita totale dell'aiuto, e precisamente quando il divario tra registro di stalla e numero di animali accertati è — come nel caso di specie — uguale o superiore al 20%. Si tratta tuttavia di un regime che si riferisce espressamente soltanto ai controlli di cui all'art. 6, n. 6, del regola-

13 — Per l'interpretazione del diritto comunitario non fa alcuna differenza che la Corte sia adita in base al fatto che le disposizioni di diritto comunitario siano direttamente applicabili o al fatto che il diritto nazionale faccia loro rinvio, giurisprudenza costante: v. sentenze 18 ottobre 1990, cause riunite C-297/88 e C-197/89, Dzodzi (Racc. pag. I-3763); 8 novembre 1990, causa C-231/89, Gmurzynska-Bscher (Racc. pag. I-4003); 25 giugno 1992, causa C-88/91, Federazione italiana dei consorzi agrari (Racc. pag. I-4035); 17 luglio 1997, cause C-130/95, Giloy (Racc. pag. I-4291), e C-28/95, Leur-Bloem (Racc. pag. I-4161).

mento di applicazione n. 3887/92: ma l'art. 6, n. 6, concerne i controlli per il caso di concessione del «premio speciale alla macellazione» o «alla prima commercializzazione degli animali da macello», situazioni che non sono pertinenti al procedimento principale.

34. Tuttavia la Commissione ritiene, evidentemente, che la conseguenza della perdita totale dell'indennità, in caso di mancamza di ogni iscrizione nel registro di stalla, sia giustificabile sulla base dell'art. 10, n. 3, del regolamento di applicazione n. 3887/92, poiché in forza dell'art. 10, n. 4, primo comma, del medesimo, «i bovini vengono presi in considerazione [per la concessione di un aiuto] solo se si tratta di quelli identificati nella domanda d'aiuto, o nel caso, all'applicazione del paragrafo 3, di quelli identificati nel registro».

35. La tesi della Commissione non può essere seguita, perchè la disposizione dell'art. 10, n. 3, del regolamento di applicazione — come indicato — si riferisce soltanto a determinati aiuti, fondati su presupposti di diritto comunitario ivi specificamente menzionati, fra cui però non rientrano le indennità oggetto del contendere nella causa principale. Inoltre l'art. 10, n. 4, primo comma, del regolamento di applicazione, non è in sé idoneo ad ampliare l'ambito di operatività ratione materiae dell'art. 10, n. 3, al di là degli aiuti nel medesimo menzionati, poiché lo stesso, in base al suo contenuto, tratta casi in cui gli animali non sono identificabili. Vero è che, se gli animali non sono iscritti nel registro di stalla, sono considerati in forza dell'art. 10, n. 4, primo comma, come non identificati, con la conseguenza che sono «non presi in considerazione» (con totale perdita del diritto); questo vale però espressamente solo «nel caso di applicazione del paragrafo 3», di modo che la sua applicabilità è, in merito, *presupposta*.

36. Oltre all'art. 10, n. 3, del regolamento di applicazione, anche l'art. 10, n. 2 del medesimo contiene una regolamentazione che, in presenza di determinate condizioni, può condurre alla totale perdita del diritto all'aiuto. Nel suo ambito di applicazione, diversamente da quanto avviene con il n. 3, tale disposizione non è limitata a determinati aiuti.

37. La Commissione non ha citato tale disposizione a sostegno della propria tesi. Tuttavia, dall'esposizione del giudice di rinvio e da alcuni degli allegati trasmessi (senza osservazioni) dall'autorità svedese, pare che quest'ultima, nel richiedere il rimborso, si sia essenzialmente basata su detto articolo. L'art. 10, n. 2, del regolamento di applicazione non fa però alcun riferimento al registro di stalla, ma concerne solo i casi in cui vi sia un divario tra il numero di animali indicati in una domanda di aiuto e quello accertato in occasione di un'ispezione in loco. Nel caso di specie, questo divario è stato individuato nella mancanza di due delle nove vacche da latte che potevano dare diritto all'aiuto. Di

conseguenza, in una domanda quale quella in oggetto, in cui erano citati meno di venti animali e la suddetta differenza era esattamente di due animali, in forza dell'art. 10, n. 2, lett. a), primo trattino, del regolamento di applicazione, si sarebbe dovuta adottare soltanto una riduzione percentuale dell'indennità in questione. L'autorità svedese — come si ricava dagli allegati alle sue osservazioni — ne ha dedotto una differenza del 100% perché ha evidentemente equiparato il presupposto del numero accertato in occasione dell'*ispezione in loco* al numero indicato nel registro di stalla.

38. Occorre quindi ritenere che neanche il regolamento di applicazione n. 3887/92 contiene norme dalle quali esplicitamente o implicitamente possa dedursi che, in generale, per gli aiuti ricompresi nell'ambito di applicazione del regolamento, la mancata iscrizione di animali nel registro di stalla sia o possa essere sanzionata con la perdita totale del diritto all'indennità.

2. Se il fondamento giuridico di una sanzione come quella del caso di specie sia individuabile sulla base del generale contesto giuridico comunitario relativo al registro di stalla

39. In proposito, occorre innanzitutto rilevare che, in questo contesto, il richiamo della Commissione alla sentenza della Corte nella causa Schumacher [14] è fuori luogo, in quanto nella sentenza citata, come in numerose altre sentenze della Corte [15], si trattava della questione se una sanzione *esistente* nel diritto comunitario fosse incompatibile con i principi generali del diritto comunitario in quanto «sproporzionata», alla luce della costante giurisprudenza della Corte. Al contrario, occorre qui verificare se, nella fattispecie in esame, dal diritto comunitario in materia derivi una sanzione e, in caso affermativo, quale.

40. In un primo tempo occorre quindi verificare se, dal contesto generale delle disposizioni di diritto comunitario concernenti il registro di stalla, si possa trarre un fondamento giuridico per una sanzione, come quella del caso di specie, e precisamente la perdita totale del diritto al pagamento delle indennità, quando il detentore di animali ha domandato tali indennità per animali, senza averli iscritti nel registro di stalla.

41. Nelle sentenze pronunciate nelle cause Hopermann GmbH [16], in relazione all'interpretazione di un altro regolamento di applicazione in materia agricola, la Corte ha sostanzialmente affermato che la perdita di un diritto a un aiuto, quale sanzione a fronte dell'inosservanza di obblighi imposti

14 — Citata alla nota 10.

15 — V., ad esempio, sentenze 9 luglio 1985, causa 179/84, Bozzetti (Racc. pag. 2301); 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder (Racc. pag. 2237); 27 giugno 1990, causa C-118/89, Lingenfelser (Racc. pag. I-2637); 21 gennaio 1992, causa C-319/90, Pressler (Racc. pag. I-203), 24 settembre 1985, causa 181/84, Man [Sugar] (Racc. pag. 2889); 20 febbraio 1979, causa 122/78, Buitoni (Racc. pag. 677); 21 giugno 1979, causa 240/78, Atalanta (Racc. pag. 2137); 2 dicembre 1982, causa 272/81, Ru-Mi (Racc. pag. 4167), e 16 luglio 1998, causa 287/96, Kyritzer (Racc. pag. I-4729).

16 — Sentenze 2 maggio 1990, cause C-357/88 e C-358/88, Hopermann GmbH (Racc. pagg. I-1669 e I-1687).

dal diritto comunitario, può scaturire da un regolamento anche quando le disposizioni regolamentari, della cui attuazione si tratta, non contengono alcuna indicazione in ordine alle conseguenze giuridiche della loro violazione.

42. Questa dichiarazione è pertinente al caso di specie. È stato infatti già esposto che, nella fattispecie in esame, l'obbligo di possedere un registro di stalla regolarmente tenuto derivava fondamentalmente, alla data determinante per la questione pregiudiziale, dal combinato disposto dell'art. 5 del regolamento n. 3508/92 con la direttiva 92/102. Le disposizioni svedesi, pertinenti in materia di controlli e sanzioni, rinviano tuttavia al regolamento di applicazione n. 3887/92, che, per parte sua, ugualmente non contiene alcun fondamento giuridico, né esplicito, né implicito, per una sanzione come quella del caso di specie.

43. Nelle sentenze Hopermann la Corte ha considerato che i presupposti per le sanzioni determinate dall'inosservanza di un obbligo imposto dal diritto comunitario sono soddisfatti, anche se non sono menzionati nelle disposizioni comunitarie, quando l'osservanza del rispettivo obbligo comunitario, della cui attuazione è questione, «è indispensabile per garantire il buon funzionamento del sistema di aiuti di cui si tratta» e «emerga (...) dalla finalità dello stesso obbligo», che «solo la decadenza dal diritto all'aiuto» possa essere una efficace conseguenza per la sua inosservanza [17].

44. In un secondo tempo occorre quindi verificare quali siano le finalità delle iscrizioni nel registro di stalla e se la perdita dell'indennità possa essere considerata una sanzione «indispensabile» per il perseguimento di una delle suddette finalità [18].

45. L'identificazione degli animali può essere considerata una di tali finalità del registro di stalla?

46. Per sottolineare l'importanza, ai fini di un efficace sistema di controllo, di un registro di stalla tenuto regolarmente, la Commissione ha indicato quali informazioni devono essere iscritte nel medesimo, in forza della direttiva 92/102. Ha inoltre fatto riferimento all'art. 10, n. 4, primo comma, del regolamento di applicazione n. 3887/92, ai sensi del quale, per la concessione di un aiuto, gli animali non vengono presi in considerazione quando non è possibile identificare quelli indicati in una domanda tramite un controllo in loco o, nel caso del n. 3, tramite il registro di stalla.

47. Non vi è dubbio che la presenza di un registro di stalla regolarmente tenuto facilita il controllo degli aiuti di cui al regola-

17 — Citata alla nota 16 (causa C-357/88, punto 8, e causa C-358/88, punti 9 e 11).

18 — In proposito occorrerebbe fissare un criterio particolarmente rigoroso soprattutto con riferimento al principio di legalità, sancito ad esempio anche nell'art. 49, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (citata alla nota 9).

mento n. 3508/92. Ciò sembra però essere meno «indispensabile», nel senso della citata giurisprudenza, per accertare il numero degli animali che — come evidenzia la stessa Commissione — per *identificarli*.

48. Quanto sopra si evince innanzitutto dal fatto che l'art. 10, n. 2, del regolamento di applicazione n. 3887/92 contiene un sistema per l'accertamento del *numero* degli animali che, sostanzialmente, consiste in un controllo in loco dell'effettivo numero di animali presenti. Nel caso in cui il numero di animali sia diverso, e inferiore, rispetto a quello della domanda, sono previsti i meccanismi sanzionatori graduati già indicati sopra. Soltanto in determinati casi di aiuto, vale a dire in quelli che ricadono nell'ambito di validità del combinato disposto degli artt. 10, n. 3, e 6, n. 6 del regolamento di applicazione n. 3887/92, sembra sia necessario accertare *ulteriormente* il numero degli animali anche verificando le iscrizioni nel «registro speciale» ivi menzionato.

49. Anche l'art. 10, n. 4, primo comma, che la Commissione cita a sostegno della propria tesi, secondo cui il regolamento di applicazione conterrebbe un fondamento giuridico per sanzioni quali quella del caso di specie, sembra confermare piuttosto l'ipotesi che un registro di stalla tenuto regolarmente serva innanzitutto ad *identificare* gli animali. Inoltre, sulla base di questa disposizione, l'identificazione potrebbe essere effettuata, in linea di principio, addirittura senza registro di stalla. Soltanto per gli aiuti compresi nell'ambito di applicazione dell'art. 10, n. 3, del regolamento di applicazione, l'accertamento dell'identità dei singoli animali (evidentemente di particolare importanza, per tali aiuti) è correlato alla loro iscrizione nel registro di stalla.

50. Se si deve quindi concludere che lo scopo prioritario della regolare tenuta del registro di stalla è l'identificazione degli animali e che l'accertamento del loro numero deve essere effettuato in via di principio tramite ispezioni in loco, occorre in questa sede nuovamente sottolineare che, sulla base delle indicazioni fornite dal giudice di rinvio, nella causa principale, è in questione soltanto il *numero* di vacche da latte che eventualmente potrebbero dare diritto all'aiuto, e ciò in quanto detto numero, al momento del controllo sul posto, non corrispondeva a quello indicato nella domanda. L'identità degli animali per i quali venne presentata la domanda e di quelli che erano incontestabilmente presenti presso il detentore di animali, per quanto risulta, non è stata messa in questione dall'autorità svedese.

51. Tuttavia è ancora necessario esaminare se una delle finalità del registro di stalla possa essere individuata nel controllo del numero degli animali.

52. Potrebbe cioé ritenersi che uno degli scopi della regolare tenuta di un registro di stalla sia l'accertamento del numero degli animali?

53. Per quanto riguarda il *numero* degli animali che potrebbero eventualmente dare diritto all'aiuto, un registro di stalla regolarmente tenuto pare avere importanza, al limite, sul piano probatorio. Tale aspetto ha rilevanza, segnatamente, quando il detentore di animali sostiene — come nella causa principale — che alcuni animali, indicati nella domanda, si siano ammalati e siano morti o siano stati abbattuti, successivamente alla presentazione della medesima, ma prima del controllo in loco.

54. Pertanto, per l'accertamento del numero di animali — determinante per stabilire l'ammontare dell'aiuto — l'art. 4, n. 1, lett. a), seconda frase, della direttiva 92/102 prevede l'obbligo, da disciplinare nei diritti nazionali, di documentare nel registro di stalla tutti i movimenti del bestiame di un'azienda. L'art. 10, n. 2, del regolamento di applicazione n. 3887/92 fa dipendere la riduzione o la soppressione del diritto all'aiuto dal numero di animali effettivamente accertati al momento del controllo in loco. Se il detentore di animali afferma — come nel caso di specie — che la diminuzione del bestiame dell'azienda è dovuta a cambiamenti verificatisi successivamente alla presentazione della domanda, potrà dimostrarlo appunto soltanto sulla base di un registro di stalla regolarmente tenuto. Diversamente dai casi in cui si abbia come scopo il perseguimento di un interesse comune (ad esempio il registro di stalla rende possibile l'identificazione), è comunque principalmente il detentore di animali ad avere interesse alla regolare tenuta di un registro di stalla e non è pertanto necessaria alcuna sanzione, in particolare se è costituita dalla totale perdita dell'indennità — ovvero, in altri termini, ai sensi della giurisprudenza della Corte nella causa Hopermann: detta sanzione non appare in questo caso «indispensabile».

55. Se quindi — come in questo caso — non è concretamente in questione l'identità degli animali, ma solo la diminuzione del loro numero al momento del controllo in loco, rispetto alla presentazione della domanda, la mancata iscrizione degli animali nel registro di stalla non può comunque essere considerata, alla luce della citata giurisprudenza, una violazione di un obbligo comunitario, da parte del destinatario degli aiuti, talmente grave che nessuna altra sanzione, diversa dalla totale perdita del diritto all'aiuto, risulti adatta a garantire il raggiungimento dello scopo dell'obbligo.

56. A seguito di tutte queste considerazioni, non si può ammettere che, dal contesto generale delle disposizioni di diritto comunitario concernenti il registro di stalla, nelle circostanze di cui al caso di specie, possa essere tratto il fondamento giuridico di una sanzione per la mancata iscrizione di animali nel registro di stalla, comportante la perdita totale del diritto all'aiuto [19].

19 — La tesi per cui l'art. 5 del regolamento n. 5308/92, nel combinato disposto con il regolamento di applicazione n. 3887/92, nella versione valida per la causa principale, non prevedeva ancora la perdita totale dell'indennità in caso di mancanza di iscrizioni, è anche supportata dal fatto che l'attuale versione dell'art. 10 del regolamento di applicazione n. 3887/92 prevede ormai una disposizione ispirata alle regole allora valide dell'art. 10, n. 3 del regolamento di applicazione n. 3887/92, in caso di irregolare tenuta del registro, per tutti gli aiuti inclusi nel regolamento. In forza della regolamentazione oggi in vigore, gli aiuti sono, in linea di principio, ridotti in funzione della differenza tra il numero di animali indicati nella domanda e di quelli iscritti nel registro di stalla.

VI — Conclusione

57. L'art. 5 del regolamento n. 3508/92, così come concretizzato dal regolamento di applicazione n. 3887/92, per le situazioni come quella di cui al caso di specie non contiene alcun fondamento giuridico che giustifichi la sanzione in questione, nell'ipotesi di mancanza di iscrizioni nel registro di stalla. Anche se non è rilevante per la soluzione della questione pregiudiziale, resta aperto aperto il problema se una conseguenza giuridica, come quella oggetto di causa, avrebbe potuto scaturire da disposizioni di diritto nazionale adottate al fine di trasporre la direttiva 92/102.

58. Propongo perciò alla Corte di risolvere la questione pregiudiziale nel seguente modo:

«L'art. 5 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 3508/92, alla data determinante per la causa principale, non era da interpretarsi nel senso che il diritto all'indennità era escluso quando nel registro di stalla del detentore di animali non era iscritta alcuna informazione, in quanto nel caso di specie fosse in discussione soltanto il numero degli animali, diverso da quello indicato nella domanda, e tale numero avesse potuto essere accertato mediante un controllo in loco».