CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 16 FEBBRAIO 1977

Signor presidente,
signori giudici,

1. Le questioni di interpretazione che siete chiamati a risolvere nel caso 84/76, Collic, toccano un aspetto del regime di premi di non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari, istituito con il regolamento del Consiglio 1975/69 del 6 ottobre 1969, e definito nelle sue modalità di applicazione dal regolamento della Commissione 2195/69, del 4 novembre successivo.

Credo utile descrivere prima di tutto le caratteristiche di tale regime, che rappresenta come è noto uno dei mezzi escogitati dalla Comunità per far fronte alle eccedenze di produzione nel settore di cui si tratta. I premi vengono concessi agli imprenditori agricoli i quali rinuncino totalmente e definitivamente a commercializzare il latte e i prodotti lattiero-caseari. La loro funzione principale è quella di compensare gli agricoltori per la perdita di redditi risultante da tale rinuncia: l'idea del compenso è infatti enunciata espressamente nel settimo considerando del regolamento 1975/69. Ma la Commissione ha sostenuto, nel corso del presente procedimento, che i premi di cui trattasi mirano anche ad incoraggiare gli investimenti necessari per la riconversione del bestiame al fine della produzione di carne.

Il citato regolamento del Consiglio limita la concessione dei premi alle aziende la cui produttività lattiero-casearia sia relativamente cospicua. Perciò il suo art. 5 dispone che possono beneficiarne soltanto gli agricoltori i quali posseggano più di dieci vacche da latte. L'assegnazione del premio, ai termini dell'art. 6, «è subordinata, in particolare, all'impegno scritto del beneficiario di rinunciare totalmente e definitivamente a cedere il latte e i prodotti lattiero-caseari».

Conformemente all'art. 8, il pagamento viene effettuato in cinque rate: un importo di 100 u.c. per vacca da latte è versato entro i tre mesi successivi al suddetto impegno scritto; il saldo che ammonta ad altre 100 u.c. è pagato in quattro frazioni annuali successive, «se il beneficiario ha dimostrato in modo soddisfacente all'autorità competente di essere in possesso di un numero di unità di bovini adulti uguale o superiore al numero di vacche da latte di cui era in possesso alla data della presentazione della domanda e di aver rispettato l'impegno scritto di cui all'art. 6» (art. 8, n. 2, 2° comma). A termini dell'art. 16 del regolamento 2195/69 della Commissione, quando il beneficiario non dà questa dimostrazione «gli Stati membri procedono al recupero dell'importo di cui all'art. 8, n. 2, 1° comma di questo stesso regolamento»; cioè del primo importo sopra menzionato di 100 u.c. per vacca da latte.

Il calcolo del numero di unità di bovini adulti che il beneficiario deve possedere per mantenere il diritto al premio va fatto, secondo l'art. 2, n. 1 del regolamento 2195/69, escludendo i bovini di meno di quattro mesi e computando i bovini di età superiore a quattro mesi, ma inferiore a dodici, per 0,4 unità di bovini adulti.

2. È proprio quest'ultima disposizione che costituisce l'oggetto principale delle questioni interpretative che il tribunale amministrativo di Rennes ha formulato in via pregiudiziale, nell'ambito di un procedimento promosso dall'agricoltore francese sig. Collic contro il Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA) che è, in Francia, l'istitu-

zione competente ad attribuire i premi in questione e ad effettuare i relativi controlli. Si tratta di un giudizio di annullamento di un'ingiunzione di pagamento emessa dal FORMA nei confronti del sig. Collic, allo scopo di recuperare l'importo già versato di un premio di non commercializzazione del latte e prodotti derivati. In effetti il sig. Collic, avendo sottoscritto l'impegno di cui all'art. 6 del citato regolamento del Consiglio, aveva ottenuto tale premio, per un importo calcolato sulla base di 14 vacche da latte da lui possedute al momento della presentazione della richiesta. E tre versamenti a suo favore erano stati effettuati rispettivamente il 14 maggio 1970, il 25 agosto 1971 e il 18 agosto 1972: gli ultimi due previo controlli del FORMA, che avevano avuto esito positivo. In occasione del terzo controllo, però, il 13 settembre 1973, i funzionari del FORMA constatavano la presenza nell'impresa dell'agricoltore in questione di sole 4,4 unità di bovini adulti, computate ai sensi del citato art. 2 del regolamento 2195/69. L'agricoltore poteva dunque esser considerato, per questo fatto, inadempiente agli obblighi impostigli dalla normativa comunitaria (e in specie dal citato art. 8, n. 2, 2° comma del regolamento 1975/69, in forza del quale egli avrebbe dovuto dimostrare di possedere almeno 14 unità di bovini adulti).

Ciò malgrado, il FORMA non adottò sul momento nessuna misura contro il sig. Collic, e preferì effettuare un altro controllo cinque mesi dopo; ne risultò la presenza nella stessa impresa di 6,4 unità di bovini adulti. A questo punto, fu rivolta all'agricoltore l'ingiunzione di restituire, sull'importo percepito a titolo di premio, una somma di FF 11 633,79 (questa richiesta di restituzione è stata però successivamente ridotta di circa un terzo).

Davanti al tribunale amministrativo di Rennes, il ricorrente ha contestato la correttezza del metodo seguito dal FORMA per calcolare il numero delle unità di bovini adulti da lui detenute; a suo dire, se tale computo fosse fatto con metodo corretto, risulterebbe che nel periodo considerato egli si trovava in perfetta regola con la normativa comunitaria. Egli si riferisce al fatto che, all'epoca dei due ultimi controlli, possedeva, oltre alle unità di bovini rilevate dal FORMA, 150 vitelli di età inferiore ai quattro mesi, che egli afferma di avere successivamente venduto allorché avevano raggiunto un'età di quattro mesi e mezzo. La sua tesi è che l'età dei vitelli da prendere in considerazione, ai fini del citato art. 2, n. 1 del regolamento 2195/69, è quella di ciascun animale al momento della vendita. Il FORMA, dal canto suo, ha obiettato che, anche se si tenesse conto al momento del controllo dei vitelli destinati ad essere venduti dopo il compimento dei quattro mesi, occorrerebbe comunque calcolare il numero di unità di bovini adulti detenuti dall'agricoltore in ragione della durata della loro presenza nell'impresa, assumendo come criterio normale di riferimento la presenza nel corso di tutto l'anno. Perciò i vitelli dovrebbero essere computati a partire dal giorno in cui abbiano compiuto i quattro mesi e a seconda della durata della loro presenza, a partire da tal giorno, nell'impresa dell'agricoltore. A questo riguardo, il FORMA ha invocato anche una circolare del ministero francese dell'agricoltura (n. 4.038 del 15. 1. 1971) la quale precisa che, ai fini dell'applicazione della normativa comunitaria di cui trattasi, i bovini presenti nell'azienda per un periodo inferiore a un anno «seront décomptés dans leur catégorie proportionnellement à leur temps de présence».

Sulla base di questo criterio, e dato che l'interessato ha venduto i suoi 150 vitelli all'età di quattro mesi e mezzo, il FORMA ritiene che essi potrebbero entrare nel computo tutt'al più per 15 giorni. Moltiplicando quindi il loro numero per la durata della loro presenza espressa in frazione di anno

(cioè $150 \times \frac{0,5}{12}$),

e applicando al risultato il coefficiente di 0,4 fissato dall'art. 2, n. 1, lett. b) del citato regolamento della Commissione, risulterebbe un numero di 2,5 unità di

bovini adulti — oltre quelli rilevati in occasione dei controlli — presenti presso l'impresa del ricorrente nel corso dell'anno preso in considerazione.

Il sig. Collic, dal canto suo, ha contestato il criterio del *pro rata temporis* sostenendo in primo luogo che bisognerebbe limitarsi a moltiplicare il numero dei vitelli, venduti oltre i quattro mesi di età, per il coefficiente sopra menzionato; ha aggiunto che in ogni caso, anche applicando il criterio contestato, bisognerebbe tener conto di tutto il tempo che l'allevamento del vitello ha richiesto (nella specie, quattro mesi e mezzo).

Con sentenza del 7 luglio 1976, modificata da altra sentenza del 6 agosto seguente, il tribunale amministrativo di Rennes, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, ha posto alla nostra Corte di giustizia le seguenti questioni:

1) Se l'art. 2 del regolamento CEE 2195/69 consenta di tener conto del tempo di presenza dei bovini nell'azienda al fine del loro computo.
2) Se, al fine di stabilire il tasso di conversione, debba tenersi conto dell'età dei bovini al momento del controllo ovvero alla data in cui essi vengono venduti, qualora il beneficiario del premio fornisca la prova del fatto che gli animali sono venduti all'età di oltre quattro mesi.
3) Se l'interpretazione del suddetto regolamento e in ispecie del suo art. 2, richieda altre precisazioni utili per la soluzione della controversia.

3. Per rispondere ai quesiti posti dal giudice nazionale, mi sembra necessario interpretare, prima ancora che l'art. 2, n. 1 del regolamento della Commissione, il citato art. 8, n. 2, 2° comma del regolamento del Consiglio. Come ho notato innanzi, questa norma subordina il pagamento di ciascuna delle quattro frazioni annuali, in cui si rateizza il 50 % del premio, alla condizione che il beneficiario «dimostri in modo soddisfacente all'autorità competente» due cose: «essere in possesso di un numero di unità di bovini adulti uguale o superiore al numero di vacche da latte di cui era in possesso alla data della presentazione della domanda» e aver rispettato l'impegno di rinunciare totalmente e definitivamente a commercializzare il latte e i prodotti caseari. Se ne deduce facilmente che, oltre all'obbligo di non commercializzazione, l'agricoltore che fruisce del premio assume anche l'obbligo di possedere, per almeno cinque anni, altrettanti bovini adulti quante erano le vacche da latte che precedentemente gli appartenevano. Ciò dimostra che è esatto quanto la Commissione ha affermato nel corso di questo procedimento, e cioè che il regolamento 1975/69 perseguiva anche lo scopo di incoraggiare l'allevamento dei bovini destinati al mercato delle carni.

L'obbligo di possedere un certo numero di bovini per un periodo di tempo determinato non equivale peraltro ad un obbligo di mantenere ininterrottamente nell'azienda gli stessi capi di bestiame per la durata prescritta. È evidente che una simile interpretazione contrasterebbe con le esigenze del mercato, dato che il bestiame da macello viene generalmente venduto ad un'età che varia da pochi mesi a due o tre anni. Ed è ben a ragione che l'art. 8, n. 2, 2° comma, testualmente impone all'imprenditore agricolo di possedere «un numero di unità di bovini adulti» uguale o superiore a quello precedente di vacche da latte, senza con ciò pregiudicare le eventuali variazioni nella composizione del bestiame di un'azienda.

Secondo un'interpretazione rigorosa di quest'obbligo, egli dovrebbe avere il numero di unità prescritto costantemente nella sua azienda, per cinque anni: la vendita di uno o più capi dovrebbe essere simultanea all'acquisto di altri, in modo tale da mantenere in ogni momento il numero minimo di unità richiesto. Un obbligo di natura continuativa richiederebbe, infatti, un possesso con carattere di continuità. Si può anche ammettere che, interrompendosi brevemente tale continuità, periodi di tempo in cui siano presenti nell'azienda bovini in numero

inferiore al minimo prescritto vengano compensati dalla presenza, in altri periodi, di un numero superiore di unità. Ma tutto ciò rende necessario stabilire come debbano computarsi le unità di bovini che siano rimaste nell'azienda solo per un certo tempo, e siano poi state sostituite da altre unità, in numero superiore o inferiore. Tener conto del fattore tempo appare, a questo riguardo, non solamente opportuno ma pienamente conforme alla normativa comunitaria.

Quanto poi al metodo da scegliere, vista la frequenza annuale delle «dimostrazioni» che l'agricoltore deve fornire per ottener il pagamento delle rate di premio, sembra corretto che si calcolino le frazioni di anno durante le quali ciascun capo è rimasto nell'azienda. La soluzione alternativa consisterebbe nel fare il puro e semplice computo dei capi in un determinato momento — il momento del controllo, o quello in cui matura il diritto a una determinata rata —; ma essa non sarebbe rispondente al carattere di continuità dell'obbligo di cui si tratta. Si consideri che tale soluzione alternativa porterebbe al risultato iniquo di mettere sullo stesso piano l'agricoltore il quale tenga sul fondo il numero di unità richiesto solo al momento del conteggio, e se ne liberi per il resto dell'anno, e l'agricoltore che rispetti il suo impegno di possedere quel numero di unità durante tutto l'anno. Si rischierebbe, inoltre, di penalizzare chi, avendo posseduto per la più gran parte di un anno il numero di unità prescritto, si trovasse momentaneamente, all'epoca del controllo, a possedere un numero di unità inferiore.

La cosiddetta «proratizzazione» a cui ha proceduto l'organismo d'intervento francese, tenendo conto della durata delle presenze di bovini nell'azienda nel corso dell'anno a cui si riferiva il controllo, mi sembra quindi perfettamente conforme alle finalità della disciplina comunitaria.

Rimane da osservare che il giudice nazionale, riferendosi nel suo primo quesito esclusivamente all'art. 2 del regolamento 2195/69 e chiedendo se esso *permetta* di computare i bovini proporzionalmente al loro tempo di presenza nell'azienda, sembra nutrire il dubbio che sia illecito alterare i criteri di calcolo dell'articolo citato, moltiplicandoli per la frazione di anno in cui ciascun capo di bestiame è presente. Questo dubbio non ha ragione d'essere. L'art. 2, *n.* 1 si limita a stabilire i «tassi di conversione» applicabili per calcolare il numero di unità di bovini adulti, ma non esclude affatto che si tenga conto *anche* del fattore tempo, per soddisfare alle esigenze implicite nell'art. 8 del regolamento 1975/69.

4. Poiché ciascun controllo, effettuato dall'organismo nazionale d'intervento preliminarmente al versamento delle singole rate di premio, serve ad accertare se, *durante tutto il periodo annuale intercorso dal precedente controllo,* l'agricoltore abbia ottemperato ai suoi impegni, per stabilire il tasso di conversione di cui al predetto art. 2 ci si dovrà basare sull'età effettiva del bestiame detenuto dall'agricoltore nel momento finale di tale periodo (che si identifica con il momento del controllo). Si dovrà invece tener conto dell'età dei bovini al momento della commercializzazione per quei capi di bestiame che l'agricoltore abbia posseduto nel corso dell'anno ma abbia venduto prima del controllo: anche questi capi, secondo l'interpretazione che ho dato dell'art. 8 del regolamento 1975/69, concorrono a formare il numero complessivo delle unità di bovini adulti che il beneficiario deve possedere. Naturalmente, come ho già detto, il criterio *pro rata temporis* sarà infine da applicare all'uno e all'altro gruppo di bovini.

La circostanza che, alla data di uno dei controlli annuali, il beneficiario del premio dimostri che vitelli di meno di quattro mesi, presenti in quel momento nell'azienda, saranno venduti al di là dell'età di quattro mesi, non può invece influire, a mio avviso, sul computo del numero di unità di bovini adulti. Soltanto l'anno successivo, se vi sarà luogo ad un nuovo controllo, dovrà tenersi conto del fatto che,

per un certo tempo, vitelli di età superiore a quattro mesi siano rimasti sul fondo, e si dovrà assumere come base per l'applicazione dei tassi di conversione l'età dei vitelli al momento della vendita.

In linea di fatto, non si può escludere che gli organismi nazionali si mostrino inclini ad una certa tolleranza, ispirata all'intenzione di tener conto di particolari situazioni e esigenze proprie sia della singola azienda, sia della regione considerata. Occorrerà tuttavia che questa tolleranza resti entro limiti ragionevoli, onde evitare il permanere di situazioni contrarie a quel principio di continuità dello sforzo produttivo degli agricoltori che si è visto essere accolto dalla normativa di cui trattasi.

Nella specie, l'organismo francese ha ben fatto prova di flessibilità, per il fatto stesso di aver lasciato cinque mesi supplementari all'interessato, dopo l'esito negativo del controllo del 13 settembre 1973, prima di procedere ad ulteriori verifiche, al fine di consentirgli di regolarizzare la sua posizione.

5. Conviene affrontare da ultimo una questione che è emersa dal confronto delle tesi delle parti, e il cui chiarimento può giovare all'interpretazione dell'art. 2 del regolamento della Commissione, dando così risposta anche al terzo quesito prospettato dal giudice nazionale. Si è visto che il citato art. 2, n. 1 fissa un tasso di conversione uguale a zero per i bovini di età inferiore a quattro mesi. Ora, supponendo che fra le unità di bovini presenti nell'azienda al momento del controllo, o possedute dall'agricoltore nel corso dell'anno e poi vendute, vi siano uno o più vitelli di età superiore a quattro mesi, il computo *pro rata temporis* va fatto tenendo conto del solo periodo durante cui ciascun vitello è rimasto nell'azienda successivamente all'età di quattro mesi, o dell'intero periodo di permanenza a partire dalla nascita?

Si potrebbe ritenere che, se al disotto dei quattro mesi un bovino è ancora troppo giovane per aver dato luogo ad una sufficiente produzione di carne, e perciò non è preso in considerazione ai fini del calcolo del numero di unità di bovini adulti posseduti dall'impresa, sarebbe invece giusto tener conto di tutta la durata dell'allevamento nell'impresa, una volta che esso abbia oltrepassato l'età minima stabilita dal citato art. 2, n. 1, a titolo di riconoscimento degli sforzi compiuti dall'allevatore.

Peraltro, nel corso del presente procedimento, la Commissione ha dichiarato che l'art. 2 del suo regolamento, escludendo dal computo le bestie più giovani, che fino al quarto mese di età sono nutrite quasi esclusivamente con latte materno, e prevedendo un coefficiente inferiore a 1 per i bovini superiori a 4 mesi ma inferiori a un anno, in quanto nutriti ancora in parte col latte materno, tenderebbe a garantire che il beneficiario del premio destini i foraggi prodotti nella sua azienda alla produzione di carne.

Ne conseguirebbe, sempre secondo la Commissione, che l'esclusione dal calcolo dei primi quattro mesi di vita dovrebbe avere carattere totale, conformemente all'esigenza di stimolare una riconversione di lunga durata verso la produzione di carne.

Poiché si tratta qui d'un regolamento della stessa Commissione, pare giustificato dar credito alle sue precisazioni circa le ragioni e le finalità della disposizione in esame. Sarebbe stato certamente preferibile che una finalità importante come quella di cui discutiamo venisse esplicitamente indicata nel preambolo del regolamento, tanto più che la Commissione ha l'obbligo di fornire nella motivazione dei suoi atti, inclusi quelli di portata generale, gli elementi essenziali di diritto e di fatto in considerazione dei quali essa adotta i suoi provvedimenti. Ciò è necessario, come più volte ha affermato questa Corte, sia per consentire agli amministrati di rendersi conto delle ragioni e della reale portata dei provvedimenti che li riguardano, sia per consentire il con-

trollo giurisdizionale della legittimità di tali atti.

Ma queste riserve formali non possono condurre ad escludere che, nell'interpretazione della norma considerata, si tenga conto della funzione assegnatale dall'organo che ne è autore, nell'attuazione del regolamento di base del Consiglio. Perciò le esigenze sopra ricordate, alle quali si ispira il citato art. 2, n. 1, inducono ad affermare che il periodo dalla nascita ai quattro mesi trascorso da un bovino in un'azienda non va computato neanche ai fini dell'applicazione del criterio *pro rata temporis*.

6. Concludo proponendo alla Corte di rispondere alle questioni poste, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal tribunale amministrativo di Rennes, affermando per diritto:

1° L'art. 8 del regolamento del Consiglio 1975/69 e l'art. 2 del regolamento della Commissione 2195/69 richiedono che il computo delle unità di bovini adulti, per beneficiare delle rate annuali del premio per la non commercializzazione del latte e prodotti derivati, sia effettuato proporzionalmente al tempo di presenza dei bovini nell'azienda.

2° Al fine di applicare il tasso di conversione fissato dall'art. 2 del regolamento della Commissione 2195/69, deve tenersi conto dell'età dei bovini presenti nell'azienda al momento del controllo, e dell'età dei bovini che sono stati presenti nell'azienda durante l'anno precedente, al momento della vendita.

3° Il computo *pro rata temporis* delle unità di bovini adulti, al fine precisato nel n. 1, va effettuato senza tener conto dei primi quattro mesi di vita del bovino.