CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 29 settembre 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Le quattro questioni pregiudiziali sottopostevi dal Verwaltungsgericht di Hannover vi danno l'occasione di ritornare sul principio di proporzionalità applicato al diniego di un premio in caso di inosservanza delle condizioni a cui la normativa comunitaria subordina la sua concessione.

2. L'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine è stata istituita con il regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805 [1]. L'art. 4 bis di questo regolamento, inserito dall'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 10 febbraio 1987, n. 467 [2], ha posto in essere un regime di premio speciale a favore dei produttori di carni bovine. Le modalità di applicazione di questo regime sono state definite con il regolamento (CEE) della Commissione 20 marzo 1989, n. 714 [3] (in prosieguo: il «regolamento»), al centro della nostra causa.

3. Tale regolamento stabilisce le condizioni per la concessione del premio speciale di cui al citato art. 4 bis.

4. Esso prevede segnatamente che il produttore debba assumere l'impegno di mantenere i bovini maschi per i quali richiede la concessione del premio [4] nella sua azienda per un periodo minimo determinato da ciascuno Stato membro. Tale periodo è compreso tra due e cinque mesi [5].

5. Alcune disposizioni transitorie [6] permettono di derogare a tale obbligo in due ipotesi di cui ai nn. 1 e 2, dell'art. 11 del regolamento.

6. Sono dispensati dall'obbligo:

— i produttori degli Stati membri che erogano il premio speciale per la prima volta (n. 1);

— negli altri Stati membri, per iniziativa di questi ultimi, i produttori che richiedono un premio per animali il cui ingrasso sia quasi ultimato. In tale caso, la domanda sottostà a quattro condizioni: i) essa dev'essere presentata tra il 3 aprile e il 4 giugno 1989, ii) gli animali devono avere almeno dodici mesi di età alla data di presentazione della domanda, iii) essi devono essere mantenuti nell'azienda per almeno un mese, iv) essi devono essere stati

* Lingua originale: il francese.

1 — Regolamento recante organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU L 148, pag. 24).

2 — Regolamento che modifica il regolamento (CEE) n. 805/68 recante organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, così come i regimi dei premi concessi in questo settore (GU L 48, pag. 1).

3 — Regolamento recante modalità di applicazione del regime di premio speciale a favore dei produttori di carni bovine (GU L 78, pag. 38).

4 — Gli animali per cui si ha diritto al premio sono definiti «ammissibili» dalla regolamentazione.

5 — Artt. 2, secondo trattino, e 8, n. 2.

6 — Ottavo 'considerando' del regolamento.

macellati o esportati verso un paese terzo anteriormente al 3 settembre 1989 (n. 2).

7. L'art. 8 del regolamento precisa che «le autorità competenti designate da ciascuno Stato membro procedono al controllo amministrativo e alle ispezioni sul posto, al fine di verificare l'osservanza delle disposizioni che disciplinano il regime di premio speciale».

8. In caso di inosservanza delle condizioni di concessione del premio, un regime di sanzioni è previsto dall'art. 9.

9. Ai sensi del n. 1 di detta norma, «qualora il numero di animali effettivamente ammissibili constatato in sede di controllo risulti inferiore a quello per il quale è stata presentata domanda di premio, non è versato alcun premio».

10. Il diritto al premio è tuttavia mantenuto se la diminuzione del numero di animali è il risultato di «circostanze naturali della vita della mandria» o di una «causa di forza maggiore», purché le autorità competenti ne siano state avvisate in tempo utile (art. 9, nn. 2 e 3).

11. Infine, l'art. 9, n. 4, prevede che «se la diminuzione del numero di animali ammissibili è inferiore al 5% rispetto al numero dichiarato (...) il premio è versato per il numero di animali ammissibili, ridotto del 20% (...)».

12. Il signor Schumacher richiede il 25 aprile 1989, ai sensi dell'art. 11, n. 2, un premio speciale in ordine a trentadue bovini maschi da ingrasso, di almeno dodici mesi di età, che dovrebbero essere macellati anteriormente al 3 settembre 1989.

13. Dai documenti fatti pervenire dal produttore alle autorità nazionali competenti risulta che ventisette animali sono stati macellati tra il 20 giugno 1989 e il 17 agosto 1989, e altri cinque il 25 settembre 1989, ossia, per questi ultimi, 22 giorni oltre la data limite stabilita dall'art. 11, n. 2, del regolamento.

14. Per questo motivo, il 12 ottobre 1989 la Bezirksregierung (Amministrazione distrettuale) di Hannover respinge in toto la domanda di premio, in applicazione dell'art. 9, n. 1.

15. Il signor Schumacher presenta ricorso contro questa decisione dinanzi al Verwaltungsgericht di Hannover facendo notare di avere diritto al premio speciale almeno per i ventisette bovini maschi per i quali ritiene di aver ottemperato alle condizioni richieste.

16. Il giudice di rinvio rileva che la situazione a lui sottoposta presenta due caratteristiche: la differenza tra il numero di animali ammissibili (ventisette) e il numero di animali dichiarati (trentadue) non è il risultato né di «circostanze naturali» né di una «causa di forza maggiore», e che, pertanto, i nn. 2 e 3, dell'art. 9, del regolamento non sono applicabili. Egli considera che neppure l'art. 9, n. 4, si applica in quanto la differenza tra il numero degli animali ammissibili e quello degli animali dichiarati è superiore al 5% [7].

7 — V. le osservazioni del giudice a quo su questo punto (ordinanza di rinvio, pagg. 7-9 della traduzione francese).

17. Il giudice a quo si interroga sulla conformità della sanzione di cui all'art. 9, n. 1, del regolamento con il principio di proporzionalità, e vi sottopone quattro questioni che possono essere così riassunte [8]:

1) Se tale articolo si applichi alle domande di premio speciale di cui all'art. 11, n. 2.

2) Se la nozione di «controllo» di cui all'art. 9, n. 1, ricomprenda l'esame dei documenti.

3) Se l'art. 9, n. 1, si applichi qualora l'art. 9, n. 4, non trovi applicazione.

4) In caso affermativo, se tale articolo violi il principio di proporzionalità.

18. La prima e la terza questione mirano a verificare se l'art. 9 nel suo insieme vada applicato ai premi di cui all'art. 11, n. 2, del regolamento. Esaminiamole assieme.

19. L'art. 9 sanziona l'inosservanza delle condizioni di ammissibilità degli animali.

20. Esso è destinato a «prevenire e sanzionare le irregolarità e le frodi» [9].

21. Il rischio di frode rimane invariato sia che si tratti del regime generale del premio speciale (art. 2 del regolamento) sia che si tratti del regime transitorio applicabile agli Stati che erogano il premio per la prima volta o agli animali il cui ingrasso sia quasi ultimato (art. 11 del regolamento).

22. Un animale è inammissibile se vi è (i) macellazione tardiva (art. 11, n. 2, terzo trattino), (ii) durata insufficiente della detenzione nell'azienda (art. 11, n. 2, secondo trattino), (iii) inosservanza delle condizioni di età degli animali (art. 11, n. 2, primo trattino), (iv) superamento del numero di animali ammissibili (art. 1, n. 2) ecc.

23. L'art. 9 è applicabile quali che siano le cause di inammissibilità ed il regime della domanda. Là ove il regolamento non procede a distinzioni, non si deve distinguere.

24. Non vi sono dubbi che, ai sensi dell'art. 9, n. 1, è inammissibile l'animale che non sia stato macellato anteriormente alla data stabilita dall'art. 11, n. 2, terzo trattino.

25. In una situazione in cui la differenza tra il numero di animali ammissibili ed il numero di animali dichiarati oltrepassi il 5%, non si può applicare l'art. 9, n. 4.

26. Ne consegue che l'art. 9, n. 1, si applica al produttore il quale, avendo richiesto un premio speciale sulla base dell'art. 11, n. 2, presenti cinque animali inammissibili — per essere stati macellati tardivamente — su un

8 — Il loro testo figura nella relazione d'udienza (I, 2 in fine).
9 — Quarto 'considerando' del regolamento.

totale di trentadue. Tale è, del resto, l'opinione comune del giudice a quo [10] e della Commissione [11].

27. Per quanto riguarda la nozione di controllo ai sensi dell'art. 9, n. 1, oggetto della seconda questione, condividiamo, con la Commissione [12], la posizione del giudice a quo [13].

28. Secondo l'art. 8 del regolamento, gli Stati membri procedono a due tipi di controllo: l'ispezione sul posto ed il «controllo amministrativo». Quest'ultimo deve poter consistere nel verificare la veridicità dei documenti prodotti dal richiedente. Così il confronto tra il numero di animali cui si fa riferimento in una domanda di premio ed i conteggi effettuati da un macello [14] permette di verificare che gli animali sono stati veramente macellati entro la data limite stabilita dall'art. 11, n. 2, terzo trattino. Se non si ammettesse tale tipo di esame, si priverebbe di efficacia l'art. 8.

29. E per quanto riguarda il principio di proporzionalità, oggetto della quarta questione?

30. Rileviamo, in primo luogo, che voi non siete stati investiti del problema della validità, in ordine al principio di proporzionalità, di misure che impongono oneri finanziari agli operatori [15]. L'inosservanza delle condizioni per la concessione del premio speciale ai produttori di carni bovine ha come sola conseguenza la perdita del vantaggio che tale premio costituisce.

31. Così come avete ricordato con la sentenza Pressler, del 21 gennaio 1992 [16], dovete esaminare «alla luce del principio di proporzionalità, misure che prevedono il rifiuto di un beneficio in caso di inosservanza di talune condizioni o di taluni termini per l'effettuazione di operazioni o per la presentazione di domande o documenti» [17].

32. In una siffatta ipotesi — avete dichiarato — occorre esaminare «se le misure istituite da tale norma non vadano oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo perseguito dalla normativa violata. Più in particolare occorre verificare se le misure cui essa fa ricorso per conseguire lo scopo che si prefigge siano confacenti all'importanza dello scopo stesso e se siano necessarie per raggiungerlo (....)» [18].

33. L'organizzazione comune dei mercati delle carni bovine ha l'obiettivo di prevenire la caduta dei prezzi ponendo in essere misure

10 — Traduzione francese dell'ordinanza di rinvio, pag. 7.

11 — Osservazioni della Commissione, pag. 7 della traduzione francese.

12 — Ibidem.

13 — Traduzione francese dell'ordinanza di rinvio, pag. 7.

14 — Ibidem, pag. 6.

15 — V. sentenza 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder/Hauptzollamt Gronau (Racc. pag. 2237, punto 21 della motivazione), a proposito del regime di prelievo di corresponsabilità che si esige dai trasformatori di cereali, e sentenza 16 ottobre 1991, causa C-24/90, Werner Faust (Racc. pag. I-4905, punto 12 della motivazione), a proposito di un prelievo supplementare su alcuni diritti all'importazione.

16 — Causa C-319/90, Racc. pag. I-203.

17 — Punto 11 della motivazione.

18 — Ibidem, punto 12 della motivazione.

di intervento [19]. Nell'adattare e nel limitare gli effetti di tale regime di intervento [20], i regolamenti (CEE) n. 467/87, (CEE) n. 468/87 e quello in esame hanno posto in essere un regime di *premio speciale* essenzialmente temporaneo [21] e transitorio [22] destinato a salvaguardare i redditi dei produttori durante tale periodo di adattamento [23].

34. Essendo state tali misure provvisorie riconosciute giustificate dalla Comunità per una durata limitata, era importante che esse non venissero applicate oltre il periodo concesso. Si comprende quindi che il regolamento abbia fissato una scadenza per la macellazione degli animali in causa.

35. La fissazione di una data limite per la macellazione, il cui superamento sia sanzionato con la perdita del premio, non si spiega quindi solamente con la preoccupazione del buon funzionamento del regime; essa permette altresì di evitare che questo sia sviato dal suo obiettivo.

36. Inoltre, il n. 4 dell'art. 9 tiene conto del notevole danno che risulterebbe dalla perdita dell'intero aiuto in caso di differenza minima tra il numero di animali effettivamente ammissibili e quello degli animali dichiarati. Il premio viene quindi solamente ridotto [24]. Tale disposizione è stata adottata al fine di tenere «debitamente conto delle infrazioni minori» [25] e mostra che il legislatore comunitario ha preso in considerazione il principio di proporzionalità.

37. Ricordiamo, infine, che il diritto al premio è mantenuto se la diminuzione del numero di animali è il risultato di circostanze naturali o di una causa di forza maggiore di cui le autorità competenti siano state informate in tempo utile.

38. Come si vede, la perdita dell'intero premio presuppone una diminuzione *significativa* del numero di animali effettivamente ammissibili, che non sia dovuta né a circostanze naturali della vita della mandria né a forza maggiore.

39. Si tratta, quindi, di sanzionare sia la negligenza grave (il produttore conosce la data limite di macellazione dal momento della data di presentazione della sua domanda di premio, e parecchi mesi separano la seconda dalla prima), sia, eventualmente, la frode del produttore.

40. È evidente che in nessuno di tali casi vi è luogo per interventi comunitari.

41. Il giudice di rinvio richiama [26] un parere della Commissione che avrebbe ammesso la concessione dei premi all'insieme degli animali di una mandria, malgrado l'inosservanza

19 — V. artt. 5 e 6 del regolamento (CEE) n. 805/68.

20 — V. quarto 'considerando' del regolamento (CEE) n. 467/87.

21 — V. art. 4 bis del regolamento (CEE) n. 805/68, così come inserito dall'art. 1 del regolamento (CEE) n. 467/87.

22 — V. art. 11 del regolamento.

23 — V. sesto 'considerando' del regolamento (CEE) n. 467/87.

24 — V. sentenza 8 ottobre 1986, causa 9/85, Nordbutter (Racc. pag. 2831).

25 — Quarto 'considerando' del regolamento.

26 — Pag. 10 della traduzione francese dell'ordinanza di rinvio.

dell'obbligo di marchiatura. In questa sede, è sufficiente constatare che tale parere, oltre al fatto che la sua portata sia contestata dalla Commissione e che non sarebbe in grado di vincolare la Corte, è stato emesso nel 1987 e non può dunque riguardare un regime di premio speciale a favore dei produttori di carni bovine le cui modalità di applicazione sono state definite in seguito.

42. Aggiungiamo infine che, secondo la vostra costante giurisprudenza, «si deve (...) riconoscere alle istituzioni comunitarie un largo potere discrezionale in materia di politica agricola comune, tenuto conto delle responsabilità loro conferite dal Trattato» [27].

43. Riteniamo, quindi, che l'esame dell'art. 9, n. 1, del regolamento non abbia rivelato elementi di natura tale da determinare una violazione del principio di proporzionalità.

44. Concludiamo, di conseguenza, proponendovi di dichiarare:

«1) Quando non si possono applicare i nn. 2 e 3 dell'art. 9 del regolamento (CEE) della Commissione 20 marzo 1989, n. 714, alle domande di premio speciale a favore dei produttori di carne bovina di cui all'art. 11, n. 2, dello stesso regolamento va applicato il n. 1 di tale articolo.

2) La nozione di "controllo" ai sensi del citato art. 9, n. 1, ricomprende l'esame dei documenti esibiti dal richiedente alle autorità nazionali competenti come prova che le condizioni per la concessione del premio sono soddisfatte.

3) L'esame di questa disposizione non ha consentito di riscontrare elementi di natura tale da determinare una violazione del principio di proporzionalità».

27 — Sentenza 8 aprile 1992, causa C-256/90, Mignini (Racc. pag. I-2651, punto 16 della motivazione).