SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
17 luglio 1997 *

Nel procedimento C-354/95,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division (Regno Unito), nella causa dinanzi ad essa pendente tra

The Queen

e

Minister for Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **National Farmers' Union e altri,**

domanda vertente sull'interpretazione e sulla validità dell'art. 9 del 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 (GU L 391, pag. 36),

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori G. F. Mancini (relatore), presidente di sezione, J. L. Murray e P. J. G. Kapteyn, giudici,

avvocato generale: P. Léger
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la National Farmers' Union e a., dagli avv. ti E. H. Pijnacker Hordijk, del foro di Amsterdam, e T. P. J. Van Oers, del foro dell'Aia, e dal signor P. Duffy, barrister, su incarico del signor W. J. Neville, solicitor;

— per il governo del Regno Unito, dalla signora L. Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dalla signora P. Watson, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor J. MacDonald Flett, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della National Farmers' Union e a., del governo del Regno Unito e della Commissione all'udienza del 22 gennaio 1997,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 marzo 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 31 ottobre 1995, pervenuta in cancelleria il 20 novembre seguente, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, varie questioni pregiudiziali relative all'interpretazione e alla validità dell'art. 9 del 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 (GU L 391, pag. 36).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia sorta tra la National Farmers' Union, associazione nazionale di categoria delle imprese agricole in Inghilterra e nel Galles (in prosieguo: la «NFU»), nonché 120 imprese agricole individuali, e il Minister for Agriculture, Fisheries and Food (in prosieguo: il «MAFF») in ordine a sanzioni irrogate loro da quest'ultimo a norma dell'art. 9 del regolamento n. 3887/92, di cui esse contestano sia l'interpretazione sia l'applicazione fattane dal MAFF.

La normativa comunitaria

Il regime di aiuti applicabili ai bovini

Il regolamento del Consiglio n. 805/68

3 Il regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU L 148, pag. 24), nel testo risultante dal regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2066,

recante modifica del regolamento (CEE) n. 805/68 e recante abrogazione sia del regolamento (CEE) n. 468/87, che stabilisce le norme generali del regime di premio speciale a favore dei produttori di carni bovine, sia del regolamento (CEE) n. 1357/80, che istituisce un regime di premio per il mantenimento delle vacche nutrici (GU L 215, pag. 49; in prosieguo: il «regolamento n. 805/68»), prevede agli artt. da 4 a a 4 l la concessione di vari premi, tra cui il premio speciale per i bovini maschi e il premio per vacca nutrice.

4 In conformità dell'art. 4 g del regolamento n. 805/68, il numero totale dei capi che possono beneficiare di questi ultimi premi viene limitato applicando un coefficiente di densità dei capi detenuti nell'azienda, il quale è espresso in numero di unità di bestiame adulto (in prosieguo: l'«UBA») in correlazione alla superficie foraggera aziendale adibita all'alimentazione degli animali presenti nell'azienda stessa.

Il regolamento della Commissione n. 3886/92

5 Il regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3886, che stabilisce le modalità di applicazione dei regimi di premi previsti dal regolamento n. 805/68 e che abroga i regolamenti (CEE) n. 1244/82 e (CEE) n. 714/89 (GU L 391, pag. 20), prevede all'art. 42, n. 1, che per ogni produttore che presenti una domanda di aiuto «superfici» e una domanda di premio speciale o di premio per vacca nutrice le autorità competenti stabiliscono il numero di UBA corrispondente al numero di capi per il quale può essere concesso un premio, correlativamente alla superficie foraggera aziendale.

Il regime di aiuti applicabile ai seminativi e alla messa a riposo dei terreni

Il regolamento del Consiglio n. 1765/92

6 Il regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 1765, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi (GU L 181, pag. 12),

dispone, all'art. 2, n. 1, che i coltivatori comunitari di seminativi possono chiedere un pagamento compensativo in base alle condizioni stabilite nel titolo I del detto regolamento. L'art. 2, n. 2, secondo comma, prevede che il pagamento compensativo è accordato per la superficie investita a seminativi o messa a riposo.

7 Per giovarsi di tale pagamento, i produttori sono tenuti, ai sensi dell'art. 2, n. 5, del regolamento n. 1765/92, a ritirare dalla produzione parte della superficie della loro azienda, ricevendo una compensazione.

Le modalità di applicazione dei regimi di aiuti

Il regolamento del Consiglio n. 3508/92

8 Il 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 (GU L 355, pag. 1), dispone, all'art. 6, n. 1, primo trattino, che per essere ammesso a beneficiare di uno o più regimi comunitari, ciascun imprenditore presenta, per ciascun anno civile, una domanda di aiuto «superfici» che indichi le parcelle agricole, comprese le superfici foraggere, le parcelle agricole interessate da una misura di ritiro di seminativi e le parcelle a riposo.

Il regolamento della Commissione n. 3887/92

9 Ai sensi del settimo 'considerando' del regolamento n. 3887/92, «il rispetto delle disposizioni in materia di aiuti comunitari deve essere controllato in modo efficace».

10 Il nono 'considerando' precisa che è opportuno adottare disposizioni intese a prevenire e punire efficacemente le irregolarità e le frodi, ma che, tenuto conto delle peculiarità dei vari regimi, è necessario prevedere sanzioni differenziate secondo la gravità dell'irregolarità commessa, fino alla totale esclusione dal beneficio di un regime.

11 Ai sensi dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 3887/92, la dichiarazione di ritiro di seminativi e quella di coltura devono essere presentate unitamente alla domanda di aiuto «superfici» o devono far parte della medesima. L'art. 4, n. 1, precisa le informazioni che una domanda del genere deve contenere.

12 A norma dell'art. 6, n. 1, di questo 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.

13 L'art. 9 del regolamento n. 3887/92 recita quanto 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 nessun 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.

(...)

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

3. Ai fini dell'applicazione dei paragrafi 1 e 2, sono prese in considerazione esclusivamente e separatamente le superfici foraggere, le superfici oggetto di ritiro e quelle relative ai vari seminativi per le quali è applicabile un importo dell'aiuto diverso.

4. Le superfici determinate ai sensi del presente articolo per la concessione dell'aiuto sono utilizzate:

— nel quadro del ritiro di seminativi, per il calcolo della superficie massima ammissibile alle indennità compensative per i produttori di seminativi;

— per il calcolo del limite dei premi di cui agli articoli 4 g) e 4 h) del regolamento (CEE) n. 805/68, come pure dell'indennità compensatrice.

Tuttavia, nei casi di cui al paragrafo 2, primo comma, primo e secondo trattino, il calcolo della superficie massima ammissibile per il pagamento compensativo per i produttori di vari seminativi si effettua in base alla superficie oggetto di ritiro effettivamente determinata.

5. (...)».

14 Tuttavia, mentre tutte le altre versioni linguistiche dell'art. 9, n. 4, primo comma, menzionavano i nn. da 1 a 3 o l'art. 9 nel suo complesso, le versioni inglese, finlandese e svedese facevano riferimento ai nn. 1 e 3.

15 Il regolamento (CE) della Commissione 3 febbraio 1995, n. 229, che modifica il regolamento n. 3887/92 nonché il regolamento (CE) n. 762/94 (GU L 27, pag. 3), ha apportato una rettifica all'art. 9, n. 4, primo comma, cosicché le versioni testé citate corrispondono ora alle altre versioni del regolamento. Tale disposizione, come modificata, fa ora riferimento ai «paragrafi 1, 2 e 3» dell'art. 9 e non più ai «paragrafi 1 e 3».

I regolamenti della Commissione nn. 229/95 e 1648/95

16 L'art. 1, punto 3, del regolamento n. 229/95, che modifica l'art. 9, n. 4, del regolamento n. 3887/92, così dispone:

«4. a) Le superfici determinate ai sensi dei paragrafi 1, 2 e 3 per la concessione dell'aiuto sono utilizzate:

— nel quadro del ritiro di seminativi, per il calcolo della superficie massima ammissibile alle indennità compensative per i produttori di seminativi;

— per il calcolo del limite dei premi di cui agli articoli 4 octies e 4 novies del regolamento (CEE) n. 805/68 e il calcolo dell'indennità compensatrice.

Tuttavia, nei casi di cui al paragrafo 2, primo comma, primo e secondo trattino, il calcolo della superficie massima ammissibile per il pagamento compensativo per i produttori di vari seminativi si effettua in base alla superficie oggetto di ritiro effettivamente determinata e proporzionalmente alle diverse colture.

b) (...)».

17 Il regolamento (CE) della Commissione 6 luglio 1995, n. 1648, che modifica il regolamento n. 3887/92 (GU L 156, pag. 27), prevede al quarto 'considerando' che «ai fini di semplificare le sanzioni "superficie" e "animali" occorre modificare le rispettive modalità di applicazione; che le norme concernenti il ritiro dei seminativi

dalla produzione sono state modificate dopo l'adozione del regolamento (CEE) n. 3887/92 della Commissione, modificato dal regolamento (CE) n. 229/95, in particolare con l'adozione di disposizioni che consentono il trasferimento tra produttori dell'obbligo di ritiro e del ritiro volontario, e che è quindi necessario modificare le sanzioni».

18 L'art. 1, punti 5 e 6, del regolamento n. 1648/95 ha modificato l'art. 9, nn. 2 e 4, del regolamento n. 3887/92 nei seguenti termini:

«5) All'articolo 9, paragrafo 2, primo comma, il primo e il secondo trattino sono sostituiti dal testo seguente:

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

6) All'articolo 9, paragrafo 4, il testo della lettera a) è sostituito dal testo seguente:

"a) Le superfici determinate ai sensi dei paragrafi 1, 2 e 3 per il calcolo dell'aiuto sono utilizzate per calcolare il limite dei premi di cui agli articoli 4 g e 4 h del regolamento (CEE) n. 805/68 e per calcolare l'indennità compensativa.

Il calcolo della superficie massima ammissibile alle indennità compensative per i coltivatori di seminativi si effettua in base alla superficie oggetto di ritiro effettivamente determinata e proporzionalmente alle diverse colture"».

L'applicazione nel tempo delle sanzioni amministrative comminate da norme comunitarie

Il regolamento del Consiglio n. 2988/95

19 Il regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 18 dicembre 1995, n. 2988, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1), prevede all'art. 1, n. 1, che «ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee è adottata una normativa generale relativa a dei controlli omogenei e a delle misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto comunitario».

20 In forza del n. 2 di questo stesso articolo, costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o da un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita.

21 Ai sensi dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95, «nessuna sanzione amministrativa può essere irrogata se non è stata prevista da un atto comunitario precedente all'irregolarità. In caso di successiva modifica delle disposizioni relative a sanzioni amministrative contenute in una normativa comunitaria si applicano retroattivamente le disposizioni meno rigorose».

La controversia nella causa a qua

22 Risulta dall'ordinanza di rinvio che la controversia nella causa a qua riguarda due imprenditori che in buona fede hanno sopravvalutato di oltre il 20% la superficie dei loro terreni nell'ambito di dichiarazioni relative a domande di aiuti, subendo di conseguenza gravi problemi finanziari per via delle sanzioni irrogate dal MAFF a norma dell'art. 9 del regolamento n. 3887/92.

23 Peraltro, secondo il giudice nazionale, allorché la superficie dei terreni messi a riposo è sopravvalutata di oltre il 20%, il MAFF non concede, in forza dell'art. 9 del detto regolamento, alcun aiuto relativo alla messa a riposo di terreni o ai seminativi. Inoltre, una sopravvalutazione superiore al 20% della superficie foraggera o dei terreni utilizzati per la produzione di un seminativo specifico priva gli imprenditori di qualsiasi indennità ad essi connessa.

24 Risulta del pari dal fascicolo della causa a qua che le autorità britanniche hanno informato la Commissione con lettera 22 febbraio 1995 del fatto che esse consideravano il rifiuto di qualsiasi pagamento connesso ai seminativi come una sanzione sproporzionata rispetto alla gravità dell'irregolarità commessa. La Commissione ha risposto che simili sanzioni non erano troppo severe, aggiungendo tuttavia di aver già redatto un progetto di modifica del regolamento n. 3887/92, affinché gli imprenditori potessero ricevere i pagamenti compensativi per i loro seminativi in base alla superficie di messa a riposo dei terreni effettivamente accertata.

25 La NFU nonché i 120 singoli imprenditori contestano l'applicazione fatta dal MAFF dell'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92, ed hanno pertanto adito il giudice nazionale.

Le questioni pregiudiziali

26 Ritenendo che la soluzione della controversia sottopostale presupponesse l'interpretazione del regolamento n. 3887/92 nonché una valutazione della sua validità, la High Court of Justice ha disposto la sospensione del procedimento ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 9, nn. 2-4, del regolamento (CEE) della Commissione n. 3887/92 (nel periodo precedente l'entrata in vigore del regolamento n. 1648/95) vada interpretato nel senso che esso prescrive il diniego di qualsiasi aiuto relativo alle superfici messe a riposo per i coltivatori le cui superfici realmente accertate risultino essere inferiori a quelle dichiarate nell'ambito di una domanda d'aiuto, qualora la differenza sia superiore al 20%, senza che tuttavia sussista alcun dolo o negligenza grave.

2) Se il detto articolo (nel periodo precedente l'entrata in vigore del regolamento n. 1648/95) vada interpretato nel senso che esso prescrive il diniego della concessione di qualsiasi premio per vacca nutrice per operatori le cui superfici foraggere realmente accertate risultino inferiori a quelle dichiarate nell'ambito di una domanda d'aiuto, qualora la differenza sia superiore al 20%, senza che tuttavia sussista alcun dolo o negligenza grave.

3) In caso si soluzione affermativa della questione sub 1) e/o della questione sub 2), se l'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92 (nel periodo precedente l'entrata in vigore del regolamento n. 1648/95) sia invalido in tutto o in parte in quanto violi i principi del diritto comunitario, quali in particolare la certezza del diritto, il divieto di discriminazioni e il principio di proporzionalità.

4) In caso di soluzione negativa della questione sub 1) e/o della questione sub 2), come vada interpretato il detto articolo (nel periodo precedente l'entrata in vigore del regolamento n. 1648/95).

5) Indipendentemente dalle soluzioni delle questioni da 1) a 4), se il regolamento n. 3887/92 possa validamente e legittimamente imporre la sanzione della perdita integrale dell'aiuto relativo ad una superficie specifica nei confronti di un operatore la cui superficie realmente accertata risulti inferiore a quella dichiarata nell'ambito di una domanda d'aiuto, qualora la differenza sia superiore al 20%, senza che tuttavia sussista alcun dolo o negligenza grave».

Sulla prima questione e sulla prima parte della quarta questione

27 Con la sua prima questione, il giudice nazionale chiede in sostanza se, prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 1648/95, l'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92 debba essere interpretato nel senso che esso prescrive, in mancanza di dolo o negligenza grave, la soppressione di qualsiasi pagamento relativo ai seminativi allorché il divario tra le superfici dichiarate a riposo e quelle accertate nell'ambito di un controllo dalle autorità competenti è superiore al 20%. In caso di soluzione negativa di tale questione, esso intende accertare, con la prima parte della sua quarta questione, come vadano interpretate le suddette disposizioni.

28 Al riguardo, occorre anzitutto rilevare che, come emerge dai punti 13-15 della presente sentenza, l'errore figurante nella versione inglese originaria dell'art. 9, n. 4, primo comma, del regolamento n. 3887/92 è stato corretto con l'adozione del regolamento n. 229/95.

29 Secondo la NFU, l'espressione «nessun aiuto legato alla superficie» figurante all'art. 9, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 3887/92 significa che nessun aiuto è concesso in relazione alla superficie stimata in eccesso, vale a dire quella messa a riposo. Essa argomenta che quest'interpretazione trova conferma nell'art. 9, n. 3, il quale prevede che le superfici foraggere, le superfici oggette di ritiro e quelle relative ai vari seminativi siano prese in considerazione separatamente. Pertanto l'imprenditore, pur perdendo il diritto a tutti i pagamenti compensativi

relativi alle sue superfici messe a riposo, conserverebbe per contro il suo diritto, in base alla superficie messa a riposo realmente accertata nell'ambito di un controllo, di ottenere aiuti relativi ai suoi seminativi, in conformità dell'art. 9, n. 4, del regolamento n. 3887/92. Secondo la NFU, i rimaneggiamenti operati mediante il regolamento n. 1648/95 hanno solo apportato un chiarimento all'applicazione dell'art. 9, n. 4, senza comportare alcuna modifica sostanziale.

30 Il governo del Regno Unito ritiene invece che discenda dall'art. 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92 che, quando l'eccedenza constatata è superiore al 20% della superficie messa a riposo, non vi è alcuna determinazione di tale superficie. Esso ritiene quindi che siffatta eccedenza abbia il medesimo effetto dell'accertamento dell'insussistenza di qualsiasi superficie ai sensi del regolamento. Dato che la superficie messa a riposo accertata in conformità dell'art. 9, n. 2, è utilizzata come base di calcolo della superficie massima ammissibile ai fini dei pagamenti compensativi, non potrebbe essere concesso alcun aiuto connesso alla superficie.

31 Sul punto, si deve constatare che, come risulta chiaramente dall'art. 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92, e in particolare dall'espressione «non è concesso nessun aiuto legato alla superficie», se il divario tra la superficie messa a riposo realmente accertata nell'ambito di un controllo e quella dichiarata nella domanda di aiuto è superiore al 20%, l'imprenditore si presume non aver messo a riposo alcuna superficie ai sensi del regolamento. Poiché la superficie messa a riposo realmente accertata funge da base di calcolo della superficie ammissibile ai fini dell'aiuto ai seminativi, l'imprenditore perde qualsiasi diritto a quest'ultimo.

32 Pur essendo vero che l'art. 9, n. 4, del regolamento n. 3887/92 stabilisce che il calcolo della superficie massima ammissibile per i pagamenti compensativi per i coltivatori di vari seminativi si effettua in base alla superficie oggetto di ritiro effettivamente determinata, ciò non toglie che questa disposizione si applichi soltanto qualora il divario tra la superficie oggetto di ritiro effettivamente determinata e quella dichiarata, risultante da un errore commesso in buona fede, sia compreso tra il 2% e il 20%. L'art. 9, n. 4, non si applica quindi ad errori, anche se commessi in buona fede, superiori al 20%, come quelli di cui è menzione nella causa a qua.

33 Inoltre, occorre constatare che le modifiche apportate all'art. 9 del regolamento n. 3887/92 dal regolamento n. 1648/95 muovono dall'interpretazione secondo la quale, prima dell'entrata in vigore di quest'ultimo regolamento, quando le superfici messe a riposo dichiarate nella domanda di aiuti eccedevano di oltre il 20% quelle accertate nell'ambito di un controllo, non vi era alcuna determinazione delle superfici oggetto di ritiro e, conseguentemente, alcuna base di calcolo per i pagamenti compensativi relativi ai seminativi.

34 Emerge da quanto sopra che, prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 1648/95, l'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92 dev'essere interpretato nel senso che esso prescrive, in mancanza di dolo o negligenza grave, la soppressione di qualsiasi pagamento connesso ai seminativi qualora il divario tra le superfici messe a riposo dichiarate e quelle accertate nell'ambito di un controllo dalle competenti autorità sia superiore al 20%.

35 Tuttavia, va parimenti ricordato che l'art. 9, n. 4, del regolamento n. 3887/92, come modificato dal regolamento n. 1648/95, commina sanzioni attenuate allorché l'imprenditore è incorso in buona fede in un errore nel dichiarare le superfici messe a riposo nella sua domanda di aiuti. Tale disposizione prevede infatti che il calcolo della superficie massima ammissibile per i pagamenti compensativi per i coltivatori di seminativi sia effettuato in base alla superficie oggetto di ritiro effettivamente determinata e proporzionalmente alle diverse colture. Queste disposizioni sono entrate in vigore successivamente ai fatti di cui è chiamato a conoscere il giudice nazionale.

36 Con lettera 9 dicembre 1996 la Corte ha chiesto alla NFU, al governo del Regno Unito nonché alla Commissione se, a parer loro, alla luce degli artt. 1, n. 2, 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95, ai cui sensi le modifiche successive delle norme comunitarie che comminano sanzioni meno severe vanno applicate retroattivamente, le modifiche apportate dal regolamento n. 1648/95 avessero un'incidenza sulle risposte da fornire alle questioni pregiudiziali.

37 Secondo la NFU, nel caso in cui l'interpretazione da essa propugnata dell'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92 non fosse accolta, la Corte potrebbe e persino dovrebbe statuire, in base all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95, che le sanzioni meno severe comminate dal regolamento n. 1648/95 si applicano retroattivamente agli imprenditori che in buona fede hanno sovrastimato di oltre il 20% le loro superfici messe a riposo. Anche la Commissione ritiene che una sanzione più lieve vada applicata in caso di dichiarazione nella quale le superfici messe a riposo siano state sopravvalutate di oltre il 20%, poiché, in forza dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95, una sopravvalutazione delle superfici messe a riposo per oltre il 20% non comporta più, se compiuta in buona fede, la perdita di ogni pagamento relativo ai seminativi.

38 Per contro, il governo del Regno Unito fa valere che nessuna disposizione del regolamento n. 2988/95 prevede l'applicazione retroattiva delle disposizioni del regolamento n. 1648/95 a situazioni sorte anteriormente alla sua adozione.

39 Sul punto, occorre rilevare che, come si evince dal decimo 'considerando' del regolamento n. 2988/95, uno degli obiettivi di questo regolamento è quello di prevedere «nel rispetto dell'"acquis" comunitario e delle disposizioni previste dalle normative comunitarie specifiche esistenti al momento dell'entrata in vigore del presente regolamento, adeguate disposizioni per evitare il cumulo delle sanzioni pecuniarie comunitarie e delle sanzioni penali nazionali irrogate per gli stessi fatti alla stessa persona». Pertanto, discende da questo regolamento che esso trova altresì applicazione per i regolamenti comunitari esistenti al momento della sua entrata in vigore, ivi compreso il regolamento n. 3887/92.

40 Essendo la falsa dichiarazione di cui all'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92 un'irregolarità ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2988/95, e la privazione degli aiuti per i seminativi una sanzione amministrativa ai sensi dell'art. 2, n. 2, quest'ultimo regolamento è quindi applicabile alla controversia nella causa a qua.

41 Ciò posto, occorre risolvere la prima questione dichiarando che l'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92, nel periodo precedente l'entrata in vigore del regolamento n. 1648/95, dev'essere interpretato nel senso che esso prescrive, in mancanza di dolo o negligenza grave, la soppressione di qualsiasi pagamento connesso ai seminativi qualora il divario tra le superfici messe a riposo dichiarate e quelle accertate nell'ambito di un controllo dalle competenti autorità sia superiore al 20%. Tuttavia, alla luce degli artt. 1, n. 2, e 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95, ai cui sensi le modifiche successive delle disposizioni comunitarie che comminano sanzioni meno severe vanno applicate retroattivamente, le modifiche apportate all'art. 9, n. 4, del regolamento n. 3887/92 dal regolamento n. 1648/95 si applicano alle situazioni sorte anteriormente alla sua entrata in vigore. Conseguentemente, il calcolo della superficie massima che dà diritto ai pagamenti compensativi per i coltivatori di seminativi dev'essere effettuato, in conformità dell'art. 9, n. 4, del regolamento n. 3887/92, come modificato dal regolamento n. 1648/95, in base alla superficie oggetto di ritiro effettivamente determinata e proporzionalmente alle varie colture.

Sulla seconda questione e sulla seconda parte della quarta questione

42 Con la sua seconda questione, il giudice nazionale chiede in sostanza se l'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92 vada interpretato nel senso che esso prescrive, in mancanza di dolo o negligenza grave, la soppressione di qualsiasi premio relativo ai bovini a favore di imprenditori la cui superficie foraggera realmente accertata in esito ad un controllo compiuto dalle competenti autorità risulti essere di oltre il 20% inferiore a quella dichiarata nella domanda di aiuto. In caso di soluzione negativa di tale quesito, il giudice nazionale vorrebbe sapere, con la seconda parte della sua quarta questione, come vadano interpretate queste disposizioni.

43 Dato che la superficie foraggera realmente accertata va utilizzata, ai sensi dell'art. 9, n. 4, del regolamento n. 3887/92, come base per il calcolo dei premi e che, per i motivi segnalati ai punti 31-33 della presente sentenza, nel caso in cui il divario tra questa superficie e la superficie foraggera dichiarata nella domanda di aiuto sia

superiore al 20%, l'imprenditore si presume non aver messo a riposo alcuna superficie ai sensi del detto regolamento e a tali imprenditori viene rifiutato qualsiasi premio relativo ai bovini, la risposta a tale quesito deve essere affermativa, cosa che le parti del resto non contestano.

44 Il regolamento n. 1648/95, pur avendo attenuato le sanzioni applicabili agli imprenditori che hanno sopravvalutato di oltre il 20% le loro superfici oggetto di ritiro, non ha modificato la situazione nei confronti degli imprenditori che sono incorsi in buona fede in un errore di valutazione superiore al 20% della superficie foraggera, con la conseguenza che le sanzioni applicabili a tali errori sono rimaste le stesse.

45 Ne consegue che, anche dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 1648/95, è rifiutato qualsiasi premio relativo ai bovini agli imprenditori che abbiano sopravvalutato la loro superficie foraggera di oltre il 20%. Pertanto, la seconda parte della quarta questione è priva di oggetto.

46 Occorre quindi risolvere la seconda questione dichiarando che l'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92 dev'essere interpretato nel senso che esso prescrive, in mancanza di dolo o negligenza grave, la soppressione di qualsiasi premio relativo ai bovini per gli imprenditori la cui superficie foraggera realmente accertata risulti essere inferiore di oltre il 20% a quella dichiarata nell'ambito di una domanda di aiuti «superfici».

Sulla terza questione

47 Con la sua terza questione, il giudice nazionale chiede in sostanza se l'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92 sia valido alla luce, in particolare, dei principi di certezza del diritto, parità di trattamento e proporzionalità.

48 Sul punto occorre ricordare che, tenuto conto delle risposte fornite per la prima questione, nonché per la prima parte della quarta questione, la validità dell'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92 non viene infirmata per quanto riguarda gli imprenditori che, senza dolo o negligenza grave, hanno sopravvalutato di oltre il 20% le superfici messe a riposo dichiarate nelle loro domande di aiuti. Pertanto, la terza questione mira in sostanza ad accertare se tale disposizione sia valida nella parte in cui prescrive, ove non ricorra dolo o negligenza grave, la soppressione di qualsiasi premio relativo ai bovini per i produttori la cui superficie foraggera realmente accertata risulti essere inferiore di oltre il 20% a quella dichiarata nella domanda di aiuti «superfici».

49 Per quanto attiene anzitutto al principio di proporzionalità, va ricordato che, secondo la giurisprudenza costante della Corte, al fine di stabilire se una norma di diritto comunitario sia conforme al principio di proporzionalità, si deve accertare se i mezzi da essa contemplati siano idonei a conseguire lo scopo perseguito e non eccedano quanto è necessario per raggiungere detto scopo (v., segnatamente, sentenza 9 novembre 1995, causa C-426/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-3723, punto 42).

50 La Corte ha inoltre più volte precisato che, trattandosi della valutazione di una situazione complessa, le istituzioni comunitarie dispongono di un ampio potere discrezionale. Nel controllare la legittimità dell'esercizio di una tale competenza, il sindacato giurisdizionale deve limitarsi all'esame se essa non sia inficiata da errore manifesto o sviamento di potere o se tale istituzione non abbia manifestamente ecceduto i limiti del proprio potere discrezionale (v., in tal senso, sentenza 29 febbraio 1996, cause riunite C-296/93 e C-307/93, Francia e Irlanda/Commissione, Racc. pag. I-795, punto 31).

51 Con riguardo al regolamento n. 3887/92, emerge chiaramente dal punto 10 della presente sentenza che il suo obiettivo è quello di stabilire norme intese a prevenire e a sanzionare efficacemente le irregolarità e le frodi. Inoltre, lo scopo del sistema integrato, stando al primo 'considerando' di questo regolamento, è quello di permettere l'efficace attuazione della riforma della politica agricola comune e, in particolare, di ovviare ai problemi amministrativi derivanti dall'istituzione di vari regimi di aiuti connessi alla superficie.

52 Occorre quindi accertare se il sistema integrato di gestione e di controllo relativo a determinati regimi di aiuti comunitari si accordi con l'importanza degli obiettivi così descritti e se sia necessario ai fini del loro conseguimento.

53 Sul punto, si deve rilevare che la sanzione istituita, vale a dire la perdita del diritto al premio relativo ai bovini, non è forfettaria, bensì è funzione dell'ampiezza dell'errore commesso. Sebbene un imprenditore che commette un errore in buona fede compia la sua dichiarazione senza intenzioni fraudolente, ciò non toglie che l'ampiezza del suo errore sia notevole. Data l'esistenza di un ampio potere discrezionale delle istituzioni comunitarie in materia, non può ritenersi ingiustificata o sproporzionata l'irrogazione, per un errore siffatto, di una sanzione a carattere dissuasivo ed efficace come quella comminata dall'art. 9, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 3887/92.

54 In considerazione delle peculiarità dei vari regimi, il regolamento n. 3887/92 prevede sanzioni diversificate secondo la gravità dell'irregolarità commessa. Al riguardo, pur se la sanzione inflitta ad un imprenditore che abbia effettuato una dichiarazione che sopravvaluti di oltre il 20% la sua superficie messa a riposo o foraggera costituisce una delle sanzioni più pesanti comminate da questo regolamento, non è men vero che sanzioni ancora più gravi, quali l'esclusione dal beneficio del regime di aiuti considerato per l'anno civile in questione per gli imprenditori che hanno effettuato una falsa dichiarazione per negligenza grave e la perdita di qualsiasi aiuto per due anni per coloro che hanno effettuato una falsa dichiarazione con dolo, sono previste dall'art. 9, n. 2, terzo comma, indipendentemente da quale sia l'eccedenza constatata.

55 Ciò posto, si deve constatare che il regime di sanzioni istituito dall'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92, applicabile ai produttori la cui superficie foraggera realmente accertata risulti essere inferiore di oltre il 20% a quella dichiarata in buona fede nella domanda di aiuti «superfici», è adeguato agli obiettivi perseguiti e necessario per il loro conseguimento. Pertanto, questa disposizione non è in contrasto con il principio di proporzionalità, la cui importanza viene del resto richiamata nel nono 'considerando' del detto regolamento.

56 Per quanto riguarda poi il principio della certezza del diritto, la NFU fa valere, da un lato, che l'interpretazione dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 3887/92 accolta dal MAFF è ambigua in ordine al punto se un'eccedenza constatata del 20% della superficie messa a riposo comporti o meno la perdita di tutti i diritti ai pagamenti connessi ai seminativi e, dall'altro, che l'espressione «aiuti legati alla superficie» di cui al secondo comma non viene definita.

57 Come la Corte ha ricorrentemente affermato, il principio della certezza del diritto costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, il quale esige in particolare che una normativa che impone oneri al contribuente sia chiara e precisa, affinché esso possa conoscere con certezza i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza (sentenza 13 febbraio 1996, causa C-143/93, Van Es Douane Agenten, Racc. pag. I-431, punto 27).

58 Pur presentando difficoltà di interpretazione, il regolamento n. 3887/92 non risulta tuttavia in contrasto con il principio della certezza del diritto. Da un lato, queste difficoltà sono riconducibili alla complessità della materia di cui trattasi e, dall'altro, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 104 delle sue conclusioni, una lettura attenta del regolamento consente di afferrare il senso e le conseguenze dell'applicazione delle sue disposizioni, le quali sono destinate ad addetti del settore.

59 Alla luce di queste considerazioni, si deve pertanto constatare che l'art. 9 del regolamento n. 3887/92 non è in contrasto con il principio della certezza del diritto.

60 Per quanto riguarda infine il divieto di discriminazioni, la NFU assume che, trattando allo stesso modo, da un lato, gli errori commessi in buona fede sopravvalutando di oltre il 20% la superficie foraggera o quella messa a riposo e, dall'altro, le false dichiarazioni commesse con negligenza grave o dolo dai produttori, l'art. 9 del regolamento n. 3887/92 viola tale principio.

61 È giurisprudenza costante che il divieto di discriminazioni impone di non trattare situazioni analoghe in maniera differenziata e situazioni diverse in maniera uguale, a meno che un tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (v., in tal senso, sentenza 29 giugno 1995, causa C-56/94, SCAC, Racc. pag. I-1769, punto 27).

62 Emerge con chiarezza dall'art. 9, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 3887/92 che nessun aiuto connesso alle superfici è concesso se l'imprenditore, nella sua dichiarazione, abbia sopravvalutato di oltre il 20% la propria superficie messa a riposo o adibita a seminativi, o se l'allevatore abbia sopravvalutato di oltre il 20% la propria superficie foraggera. Per contro, ai sensi dell'art. 9, n. 2, terzo comma, del detto regolamento, e come si evince dal punto 54 della presente sentenza, gli imprenditori che abbiano effettuato una falsa dichiarazione con dolo o negligenza grave vengono in ogni caso esclusi dal regime di aiuti in questione per l'anno civile considerato e, in caso di falsa dichiarazione fatta con dolo, persino dal regime di aiuti relativo all'anno civile successivo. Tali sanzioni sono comminate qualunque sia il divario in eccesso constatato tra le superfici dichiarate e quelle accertate nell'ambito di un controllo.

63 Conseguentemente, occorre constatare che le sanzioni rispettivamente comminate, da un lato, per gli imprenditori che, nella loro dichiarazione, abbiano sopravvalutato di oltre il 20% le loro superfici messe a riposo o adibite a seminativi e per gli allevatori che, nella loro dichiarazione, abbiano sopravvalutato di oltre il 20% la loro superficie foraggera e, dall'altro, per gli imprenditori che abbiano effettuato una falsa dichiarazione con dolo o negligenza grave sono differenziate, di modo che l'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92 non viola il divieto di discriminazioni.

64 Si deve pertanto constatare che l'esame dell'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92 non ha posto in luce elementi atti ad inficiare la sua validità sotto il profilo dei principi di proporzionalità, certezza del diritto e parità di trattamento.

Sulla quinta questione

65 Con la sua quinta questione, il giudice nazionale chiede in sostanza se l'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92 sia valido, nella parte in cui commina, pur in mancanza di dolo o negligenza grave, la perdita dell'integralità del pagamento connesso ad una superficie specifica, vale a dire una superficie adibita a un determinato seminativo, a un imprenditore la cui superficie realmente accertata risulti essere inferiore di oltre il 20% a quella dichiarata nella domanda di aiuto.

66 Va rilevato che, mentre la terza questione verte sulla validità della soppressione di qualsiasi premio relativo ai bovini in conseguenza di un'eccedenza constatata della superficie foraggera e di qualsiasi pagamento relativo ai seminativi per via di una sopravvalutazione della superficie messa a riposo, la quinta questione si riferisce all'ipotesi in cui un imprenditore abbia sopravvalutato di oltre il 20% un seminativo specifico e, per tale motivo, sia stato privato di qualsiasi pagamento relativo a tale coltura.

67 Sul punto è sufficiente rilevare che, per motivi identici a quelli menzionati nei punti 51-64 della presente sentenza, l'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92 non è in contrasto con i principi di proporzionalità, certezza del diritto e parità di trattamento, in quanto esso prescrive, in mancanza di dolo o negligenza grave, la perdita dell'integralità del pagamento connesso ad una superficie specifica per un imprenditore la cui superficie realmente accertata risulti essere inferiore di oltre il 20% a quella dichiarata nella domanda di aiuto.

68 Occorre pertanto risolvere la quinta questione nel senso che l'esame del regolamento n. 3887/92 non ha posto in luce elementi atti ad inficiare la validità dell'art. 9, nn. 2-4, del regolamento, in quanto esso commina, in mancanza di dolo o negligenza grave, la perdita dell'integralità del pagamento connesso ad una superficie

specifica a un imprenditore la cui superficie realmente accertata risulti essere inferiore di oltre il 20% a quella dichiarata nella domanda di aiuto.

Sulle spese

69 Le spese sostenute dal governo del Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division, con ordinanza 31 ottobre 1995, dichiara:

1) **L'art. 9, nn. 2-4, del 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, nel periodo precedente l'entrata in vigore del regolamento (CE) della Commissione 6 luglio 1995, n. 1648, dev'essere interpretato nel senso che esso prescrive, in mancanza di dolo o negligenza grave, la soppressione di qualsiasi pagamento connesso ai seminativi qualora il divario tra le superfici messe a riposo dichiarate e quelle accertate nell'ambito di un controllo dalle competenti autorità sia superiore al 20%. Tuttavia, alla luce degli artt. 1, n. 2, e 2,**

n. 2, del regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 18 dicembre 1995, n. 2988, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, ai cui sensi le modifiche successive delle disposizioni comunitarie che comminano sanzioni meno severe vanno applicate retroattivamente, le modifiche apportate all'art. 9, n. 4, del regolamento n. 3887/92 dal regolamento n. 1648/95 si applicano alle situazioni sorte anteriormente alla sua entrata in vigore. Conseguentemente, il calcolo della superficie massima che dà diritto ai pagamenti compensativi per i coltivatori di seminativi dev'essere effettuato, in conformità dell'art. 9, n. 4, del regolamento n. 3887/92, come modificato dal regolamento n. 1648/95, in base alla superficie oggetto di ritiro effettivamente determinata e proporzionalmente alle varie colture.

2) L'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92 dev'essere interpretato nel senso che esso prescrive, in mancanza di dolo o negligenza grave, la soppressione di qualsiasi premio relativo ai bovini per gli imprenditori la cui superficie foraggera realmente accertata risulti essere inferiore di oltre il 20% a quella dichiarata nell'ambito di una domanda di aiuti «superfici».

3) L'esame dell'art. 9, nn. 2-4, del regolamento n. 3887/92 non ha posto in luce elementi atti ad inficiare la sua validità sotto il profilo dei principi di proporzionalità, certezza del diritto e parità di trattamento.

4) L'esame del regolamento n. 3887/92 non ha posto in luce elementi atti ad inficiare la validità dell'art. 9, nn. 2-4, del regolamento, in quanto esso commina, in mancanza di dolo o negligenza grave, la perdita dell'integralità del pagamento connesso ad una superficie specifica a un produttore la cui superficie realmente accertata risulti essere inferiore di oltre il 20% a quella dichiarata nella domanda di aiuto.

Mancini Murray Kapteyn

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 luglio 1997.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

G. F. Mancini