CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE WALTER VAN GERVEN
presentate il 15 ottobre 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sottoposto a questa Corte talune questioni pregiudiziali sull'interpretazione di alcune disposizioni relative al regime comunitario di aiuti destinato all'estensivizzazione delle produzioni eccedentarie. Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra il signor Antonio Lante e la regione Veneto sulla questione se il signor Lante poteva chiedere di essere ammesso a detto regime di aiuti.

Indicherò dapprima quali siano le disposizioni comunitarie pertinenti e come siano attuate in Italia. Dopo un breve riassunto della controversia relativa alla causa principale, passerò ad esaminare le questioni pregiudiziali.

Il contesto normativo

2. Con regolamento (CEE) 15 giugno 1987, n. 1760 [1], il *Consiglio* ha fatto obbligo agli Stati membri di introdurre un regime di aiuti per incentivare (tra altro) l'estensivizzazione della produzione in taluni settori eccedentari, tra cui quello della carne bovina. A questo fine nel regolamento (CEE) del Consiglio 12 marzo 1985, n. 797 [2], sono stati introdotti gli artt. 1 bis e 1 ter. Con regolamento (CEE) 25 aprile 1988, n. 1094 [3], il Consiglio ha riordinato il regime di aiuti instaurato con il regolamento n. 1760/87, senza apportarvi modifiche sostanziali (v. l'undicesimo 'considerando' del regolamento n. 1094/88). Per effetto del regolamento n. 1094/88 le disposizioni relative all'estensivizzazione della produzione sono state raggruppate in un nuovo articolo 1 ter del regolamento n. 797/85, che costituisce l'unico articolo sotto il titolo 02 «Estensivizzazione della produzione» [4].

In virtù dell'art. 1 ter, *n. 1*, del regolamento n. 797/85, gli Stati membri istituiscono un regime di aiuti destinato all'estensivizzazione per i prodotti eccedentari. Sono considerati eccedentari i prodotti per i quali non vi sono, in modo sistematico a livello comunitario, sbocchi normali non sovvenzionati.

L'art. 1 ter, *n. 2*, del regolamento n. 797/85 precisa che cosa debba intendersi per estensivizzazione: «la riduzione pari almeno al 20%, per un periodo minimo di cinque anni,

* Lingua originale: l'olandese.

1 — Regolamento che modifica i regolamenti (CEE) n. 797/85, (CEE) n. 290/79, (CEE) n. 1360/78 e (CEE) n. 355/77 per quanto concerne le strutture agrarie e l'adeguamento dell'agricoltura alla nuova situazione dei mercati, nonché il mantenimento dello spazio rurale (GU 1987, L 167, pag. 1).

2 — Regolamento relativo al miglioramento dell'efficenza delle strutture agrarie (GU 1985, L 93, pag. 1).

3 — Regolamento che modifica i regolamenti (CEE) n. 797/85 e (CEE) n. 1760/87 per quanto riguarda il ritiro dei seminativi dalla produzione nonché l'estensivizzazione e la riconversione della produzione (GU 1988, L 106, pag. 28).

4 — Con regolamento CEE 15 luglio 1991, n. 2328 (GU 1991, L 218, pag. 1), il Consiglio ha emanato una versione codificata del regolamento n. 797/85. All'epoca dei fatti di cui alla causa principale il regolamento n. 2328/91 non era però ancora in vigore.

della produzione del prodotto considerato, senza che aumentino le capacità di altre produzioni eccedentarie».

In virtù dell'art. 1 ter, *n. 3*, del regolamento n. 797/85, gli Stati membri determinano:

«a) le condizioni della concessione dell'aiuto, in particolare le modalità di riduzione della produzione per i vari prodotti. Al fine di realizzare la riduzione della produzione di cui al paragrafo 2, per le carni bovine tali modalità possono prevedere che il numero dei capi di bestiame sia ridotto di almeno del 20%;

b) l'importo dell'aiuto in funzione dell'impegno sottoscritto dal beneficiario e delle perdite di reddito nonché la forma di pagamento;

c) il periodo di riferimento, secondo la produzione interessata, per il calcolo della riduzione;

d) l'impegno che il beneficiario deve sottoscrivere soprattutto in previsione di un controllo volto ad accertare che la produzione è effettivamente diminuita».

L'art. 1 ter, *n. 6*, del regolamento n. 797/85 conferisce infine alla Commissione il potere di stabilire le modalità di attuazione.

3. Sulla base di quest'ultima disposizione la *Commissione*, con regolamento (CEE) 21 dicembre 1988 [5], n. 4115, ha stabilito le modalità di applicazione del regime di aiuto all'estensivizzazione della produzione.

L'*art. 2, n. 1*, del regolamento n. 4115/88 dispone che l'aiuto all'estensivizzazione è concesso ai prodotti elencati nell'allegato I, tra i quali figura anche la carne bovina.

In virtù dell'*art. 4, n. 1*, del regolamento n. 4115/88 gli Stati membri possono prevedere per la riduzione della produzione i seguenti due metodi: il «metodo quantitativo» oppure il metodo delle «tecniche di produzione».

L'*art. 7* del regolamento n. 4115/88 dispone che, se nel settore delle carni bovine viene applicato il «metodo quantitativo», la riduzione della produzione può essere realizzata per mezzo di una riduzione equivalente del numero di unità di bestiame da cui è costituita la mandria. In tal caso gli Stati membri verificano la macellazione degli animali oggetto della riduzione o la loro esportazione definitiva verso un paese terzo. Essi, altresì, vigilano affinché non venga intensificata la produzione della mandria restante.

L'*art. 10, n. 3*, del regolamento n. 4115/88 stabilisce, infine, che il produttore, in caso di

5 — GU 1988, L 361, pag. 13.

estensivizzazione dell'allevamento si impegna a far sì che:

«— le capacità di produzione (in particolare i fabbricati, le installazioni e gli impianti fissi) rese libere in seguito all'estensivizzazione non siano utilizzate né dall'imprenditore, né da terzi per incrementare produzioni elencate nell'allegato I nonché la produzione suinicola o avicola;

— le superfici foraggere restino destinate all'alimentazione degli animali dell'azienda».

4. In *Italia* è stata data attuazione alle predette disposizioni con decreto ministeriale 8 febbraio 1990, n. 34 [6], nel quale si dispone che hanno diritto all'aiuto tutti i coltivatori di prodotti enumerati nell'allegato I al regolamento n. 4115/88 e si stabilisce inoltre, tra l'altro, che l'onere di procedere concretamente alla concessione dell'aiuto è stato posto a carico delle regioni.

Con circolare 5 settembre 1990, n. 24486, indirizzata alle regioni, il ministro dell'Agricoltura ha diramato alcune precisazioni circa le modalità di attuazione. Secondo il ministro, non sono accolte le domande di concessione dell'aiuto presentate dagli allevamenti zootecnici sprovvisti di fondo. I produttori che gestiscono allevamenti su basi industriali non potrebbero infatti essere considerati imprenditori agricoli ai sensi del regolamento n. 797/85. Possono essere presi in considerazione ai fini del regime di aiuti solo gli allevatori che dispongono di una congrua superficie foraggera la cui proporzione con le unità di bestiame deve, secondo la circolare, essere stabilita tenendo conto delle singole realtà locali.

Le disposizioni per la Regione Veneto sono state stabilite con delibera della giunta 19 luglio 1990, n. 4258.

Confomandosi alla predetta circolare ministeriale la giunta ha deliberato di non ammettere al regime di aiuto gli allevamenti senza fondo e gli allevamenti nei quali il foraggio per il bestiame è ottenuto per meno di un quarto dal fondo.

Le questioni pregiudiziali e la loro soluzione

5. Il signor Lante è proprietario di un allevamento intensivo di bovini in provincia di Verona. La regione Veneto gli ha negato la concessione dell'aiuto all'estensivizzazione per la sua produzione di carne bovina per il motivo che il bestiame è alimentato con foraggi ottenuti per meno di un quarto dal fondo. Il signor Lante ha impugnato detta decisione di rifiuto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, il quale, ritenendo che la decisione dipendesse dal modo secondo il quale debbano essere interpretate le pertinenti disposizioni comunitarie, ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali.

6 — GURI n. 48 del 27 febbraio 1990.

«1) Se il n. 3, lett. a), dell'art. 1 ter del regolamento (CEE) n. 1094/88 vada interpretato nel senso di consentire agli Stati membri — all'atto di determinare le condizioni della concessione dell'aiuto destinato all'estensivizzazione della produzione, secondo le modalità proprie del rispettivo diritto pubblico interno — di escludere determinate categorie di imprese, quali ad esempio gli allevamenti zootecnici cosiddetti "intensivi" (cioè non effettuati in connessione con un fondo agricolo), dalla fruizione dell'aiuto medesimo, nel presupposto che tale tipo di aiuto sia rivolto esclusivamente alle aziende agricole.

Se tale interpretazione sia ammissibile tenuto conto degli obiettivi generali della politica delle strutture agrarie perseguiti dal regolamento (CEE) n. 797/85 (e successive modificazioni e integrazioni) nonché dagli attuali indirizzi della politica agraria comune, così come risultanti dalla normativa comunitaria, tenuto altresì conto che dall'ordinamento comunitario non è possibile ricavare una definizione generale ed uniforme di azienda agricola (sentenza della Corte, 28 febbraio 1978, causa 85/77), e considerato infine che l'art. 2 e l'allegato I del regolamento (CEE) della Commissione n. 4115/88 stabiliscono che per il prodotto "carni bovine" sia concesso l'aiuto di cui si tratta.

2) Se al precedente quesito dovesse rispondersi positivamente, si chiede altresì alla Corte se l'art. 10, n. 3, secondo trattino, del regolamento CEE n. 4115/88, laddove prevede che le superfici foraggere restino destinate all'alimentazione degli animali dell'azienda, possa essere interpretato nel senso che gli allevamenti nei quali il bestiame sia allevato con unità foraggere ottenute per meno di un quarto dal fondo non possano beneficiare dell'aiuto all'estensivizzazione della produzione, le cui modalità di applicazione sono state stabilite dal medesimo regolamento n. 4115/88».

6. Le questioni pregiudiziali sono intese a sapere se le disposizioni comunitarie aventi ad oggetto l'estensivizzazione delle produzioni eccedentarie, in particolare l'art. 1 ter, n. 3, lett. a), del regolamento n. 797/85 e l'art. 10, n. 3, secondo trattino, del regolamento n. 4115/88, consentano ad uno Stato membro di negare la concessione dell'aiuto a chi gestisce un allevamento e non disponga di un fondo (prima questione), ovvero (seconda questione) disponga di un fondo che produce meno di un quarto del foraggio destinato all'alimentazione del bestiame. In sostanza, con tali questioni si domanda se gli Stati membri possano far dipendere la concessione dell'aiuto ad un allevatore dalla condizione che il beneficiario produca egli stesso parte del foraggio destinato all'allevamento del bestiame.

7. Per risolvere tale questione, si deve premettere che gli Stati membri, conformemente al combinato disposto dell'art. 1 ter, n. 1, del regolamento n. 797/85 e dell'art. 2, n. 1 e allegato I del regolamento n. 4115/88, sono obbligati a istituire un regime di aiuti destinato all'estensivizzazione della produzione di carne bovina. Come emerge dall'art. 1 ter,

n. 3, del regolamento n. 797/85, è tuttavia lasciato agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità: spetta a loro infatti determinare numerosi elementi, tra cui: «a) le condizioni della concessione dell'aiuto, in particolare le modalità di riduzione della produzione per i vari prodotti».

Esaminerò qui di seguito quale portata si debba attribuire a detto margine di discrezionalità conferito agli Stati membri, e, più precisamente, se esso abbracci la possibilità per uno Stato membro di escludere dal campo di applicazione del regime di aiuti gli allevatori privi di produzione foraggera propria. Prima di far ciò, desidero però segnalare che i regolamenti di cui trattasi non contengono al riguardo alcuna norma *esplicita*. Senza dubbio talune disposizioni sono chiaramente formulate tenendo presenti le sole aziende agricole dotate di fondo [7]. Tuttavia nei regolamenti il punto centrale è costituito dalla riduzione delle produzioni eccedentarie alle quali si applica il regime di aiuti, fra cui la produzione di carne bovina [8]. A questo riguardo non si distingue affatto tra la produzione di un allevamento dotato di fondo e quella di un allevamento sprovvisto di fondo. Dalla risposta fornita dalla Commissione al quesito rivoltole dalla Corte emerge, del resto, che gli altri undici Stati membri non hanno operato questa distinzione. Nei regolamenti considerati non vi è, pertanto, alcuna disposizione che fornisca una esplicita risposta circa l'applicabilità del regime di aiuto agli allevamenti sprovvisti di fondo.

8. Dal momento che i regolamenti considerati non risolvono esplicitamente il problema, occorre ricercare se in essi si possano rinvenire degli indizi che offrano una risposta implicita alla questione circa la portata dei poteri di attuazione conferiti agli Stati membri. A tal riguardo è dato di trovare un primo indizio nella già citata frase dello stesso art. 1 ter, n. 3: come esempio dei requisiti che gli Stati membri debbono stabilire sono menzionate «le modalità di riduzione della produzione per i vari prodotti». Per quel che riguarda la carne bovina, la successiva frase aggiunge che la riduzione della produzione considerata può essere realizzata riducendo il numero dei capi di bestiame di almeno il 20%.

Nel regolamento di esecuzione della Commissione n. 4115/88 trovo un altro indizio. La parte conclusiva del terzo considerando recita: «spetta agli Stati membri determinare il metodo o i metodi rispondenti alle condizioni locali di produzione» per realizzare la riduzione della produzione.

Da questi indizi il potere degli Stati membri risulta limitato e tecnicamente caratterizzato. Esso riguarda l'operatività in concreto del

7 — Così, nell'art. 1 ter, n. 2, del regolamento n. 797/85 il termine «estensivizzazione», viene definito come una riduzione della produzione, senza che aumentino le capacità di altre produzioni eccedentarie. Tuttavia, tale aumento è ammesso proporzionalmente ad un eventuale aumento della superficie agricola utile dell'azienda. Le medesime considerazioni stanno alla base dell'art. 10, n. 3, del regolamento di esecuzione n. 4115/88, dove viene disposto che «in caso di estensivizzazione dell'allevamento, il produttore si impegna a che le superfici foraggere restino destinate all'alimentazione degli animali dell'azienda».

8 — V. l'art. 1 ter, nn. 2 e 3, lett. a), del regolamento n. 797/85, gli artt. 2, 3, 4 e 7 e l'allegato I del regolamento n. 4115/88.

regime di aiuti, adattata alle situazioni locali e, più precisamente, il modo concreto secondo il quale la produzione deve essere ridotta. Non riesco a vedere in ciò un'autorizzazione a restringere la cerchia dei beneficiari dell'aiuto escludendone, in particolare, i titolari di allevamenti bovini senza produzione foraggera propria.

9. La circostanza che gli Stati membri non dispongono di un potere proprio per restringere la cerchia dei beneficiari è inoltre confermata dall'art. 4, n. 3, del medesimo regolamento di esecuzione dove viene disposto che la Commissione «può autorizzare uno Stato membro, su domanda motivata del medesimo, a fissare le condizioni specifiche per la concessione dell'aiuto nelle zone in cui le produzioni o i sistemi di produzione sono già estensivi». Questa disposizione conferisce agli Stati membri un particolare potere regolamentare, sempreché autorizzato dalla Commissione, per il caso in cui, in determinate zone, l'estensivizzazione sia stata già raggiunta. Da questa disposizione emerge, a mio modo di vedere ancora una volta, che gli Stati membri, al di fuori di detto caso particolare, nel quale è comunque richiesta l'autorizzazione della Commissione, non dispongono del potere di restringere, fissando condizioni specifiche, la portata del regime di aiuti o di modificarlo in altro modo.

10. Sulla base di quanto sopra, concludo che il potere conferito agli Stati membri nell'art. 1 ter, n. 3, del regolamento n. 797/85 non consente ad uno Stato membro di subordinare la concessione dell'aiuto all'estensivizzazione alla condizione che una parte del foraggio destinato all'alimentazione del bestiame sia prodotto dallo stesso allevamento beneficiario dell'aiuto [9].

Conclusione

11. Di conseguenza, suggerisco alla Corte di risolvere la questione pregiudiziale come segue:

«L'art. 1 ter del regolamento n. 797/85, come modificato con regolamento n. 1094/88, non consente agli Stati membri di far dipendere l'aiuto all'estensivizzazione della produzione di carne bovina dalla condizione che il destinatario dell'aiuto produca egli stesso una parte del foraggio destinato all'alimentazione del bestiame».

9 — Non ritengo necessario approfondire ulteriormente gli argomenti avanzati dal governo italiano per sostenere l'opportunità di adattare meglio il regime comunitario di aiuti all'estensivizzazione alla situazione degli allevamenti senza fondo. Si tratta di argomenti che possono essere fatti valere nei confronti del legislatore comunitario e non dinanzi alla Corte, nell'ambito di un procedimento giurisdizionale.