SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)
1° luglio 2004 *

Nel procedimento C-295/02,

avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Niedersächsiches Oberverwaltungsgericht (Germania) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Gisela Gerken

e

Amt für Agrarstruktur Verden,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 10, n. 2, lett. a), 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), 44, 53 e 54 del regolamento (CE) della Commissione 11 dicembre 2001, n. 2419, che fissa le modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari istituito dal regolamento (CEE) n. 3508/92 del Consiglio (GU L 327, pag. 11), e 2, n. 2, del regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 18 dicembre 1995, n. 2988, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1),

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. J.-P. Puissochet e R. Schintgen e dalle sig.re F. Macken (relatore) e N. Colneric, giudici,

avvocato generale: sig. P. Léger
cancelliere: sig.ra M.-F. Contet, amministratore principale

considerate le osservazioni scritte presentate:

— per la sig.ra G. Gerken, dal sig. Mawick, Rechtsanwalt;

— per l'Amt für Agrarstruktur Verden, dal sig. H. v. d. Goltz, in qualità di agente;

— per il governo tedesco, dai sigg. W.-D. Plessing e M. Lumma, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. M. Niejahr, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali dell'Amt für Agrarstruktur Verden, rappresentato dal sig. J. Haselhoff, in qualità di agente, del governo tedesco rappresentato dal sig. M. Lumma e della Commissione, rappresentata dal sig. M. Niejahr, all'udienza dell'11 dicembre 2003,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell' 11 dicembre 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 1° agosto 2002, pervenuta in cancelleria il 19 agosto successivo, il Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Corte d'appello amministrativa del Land della Bassa Sassonia) ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione degli artt. 10, n. 2, lett. a), 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), 44, 53 e 54 del regolamento (CE) della Commissione 11 dicembre 2001, n. 2419, che fissa le modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari istituito dal regolamento (CEE) n. 3508/92 del Consiglio (GU L 327, pag. 11), e 2, n. 2, del regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 18 dicembre 1995, n. 2988, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1).

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra la sig.ra Gerken, imprenditrice agricola, e l'Amt für Agrarstruktur Verden (ufficio per l'organizzazione agricola di Verden; in prosieguo: l'«Amt») relativa alla sanzione comminata a quest'ultima ai sensi dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 3887/92.

Contesto normativo

Il regime di aiuti applicabile ai bovini

Il regolamento (CEE) n. 805/68

3 L'articolo 4b del 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 quanto segue:

«1. Il produttore che detiene nella sua azienda bovini maschi può beneficiare, su richiesta, di un premio speciale. Si tratta di un premio concesso entro i limiti di massimali regionali per un numero massimo di 90 capi, per ciascuna delle fasce di età di cui al paragrafo 2, per anno civile e per azienda.

2. Il premio è concesso al massimo due volte nella vita di ogni bovino maschio:

— la prima volta quando ha raggiunto 10 mesi di età,

— la seconda volta quando ha raggiunto 22 mesi di età.

[...]»

Le modalità di applicazione del regime d'aiuti

Il regolamento (CEE) n. 3508/92

4 Conformemente all'art. 1, n. 1, lett. b), primo trattino, del regolamento (CEE) del Consiglio 27 novembre 1992, n. 3508, che istituisce un sistema integrato di gestione e di controllo di taluni regimi di aiuti comunitari (GU L 355, pag. 1), ciascuno Stato membro istituisce un siffatto sistema (in prosieguo: il «SIGC»), applicabile, nel settore della produzione animale, ai regimi di premio a favore dei produttori di carne bovina, istituiti all'art. 4, lett. a)-h), del regolamento n. 805/68.

Il regolamento n. 3887/92

5 Il regolamento n. 3887/92 stabilisce, all'art. 1, le modalità d'applicazione relative al SIGC istituito dal regolamento n. 3508/92.

6 L'art. 10, n. 2, del regolamento n. 3887/92 dispone quanto segue:

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

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

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

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

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

(...)

Le percentuali di cui alla lettera a) sono calcolate in base al numero delle domande (...).

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 dello stesso regime di aiuto per l'anno civile successivo.

Se il produttore non ha potuto rispettare l'obbligo di detenzione per cause di forza maggiore, il diritto al premio sussiste per il numero di animali effettivamente ammissibili nel momento in cui è sopravvenuto il caso di forza maggiore.

In nessun caso sono concessi premi per un numero di animali eccedente quello indicato nella domanda d'aiuto.

[...]».

Il regolamento n. 2419/2001

7 Il regolamento n. 3887/92 è stato abrogato dall'art. 53, n. 1, prima frase, del regolamento n. 2419/2001.

8 L'art. 44, n. 1, del regolamento n. 2419/2001 dispone che le riduzioni ed esclusioni di cui al titolo IV del detto regolamento, intitolato «Base per il calcolo degli aiuti, delle riduzioni e delle esclusioni», non si applicano quando l'imprenditore abbia fornito informazioni effettivamente corrette o quando possa in altro modo dimostrare che è esente da colpa.

9 Conformemente all'art. 53, n. 1, seconda frase, dello stesso regolamento, il regolamento n. 3887/92 resta applicabile alle domande di aiuti presentate in riferimento alle campagne di commercializzazione o ai periodi di erogazione dei premi che iniziano anteriormente al 1° gennaio 2002.

10 L'art. 54 del regolamento n. 2419/2001 così recita:

«1. Il presente regolamento entra in vigore il primo giorno successivo a quello di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.*

2. Esso si applica alle domande di aiuti presentate in riferimento alle campagne di commercializzazione o ai periodi di erogazione dei premi a decorrere dal 1° gennaio 2002.

[...]».

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

Il regolamento n. 2988/95

11 L'art. 1 del regolamento n. 2988/95 stabilisce quanto segue:

«1. 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.

2. Costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o 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».

12 L'art. 2, n. 2, dello stesso regolamento così recita:

«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 causa principale e la questione pregiudiziale

13 Il 21 dicembre 1995 la sig.ra Gerken ha presentato domanda per un premio speciale per dodici bovini maschi di prima e seconda fascia d'età, a norma dell'art. 4 b) del regolamento n. 805/68.

14 Con decisione 21 giugno 1996, l'Amt ha respinto tale domanda per sette dei dodici bovini poiché la sig.ra Gerken non aveva fornito per detti capi la prova del possesso del requisito inerente all'età prescritto dal diritto comunitario. L'Amt ha inoltre negato la concessione dei premi per gli altri cinque bovini, in applicazione dell'art. 10, n. 2, lett. a), del regolamento n. 3887/92.

15 Dopo un reclamo infruttuoso presso la Bezirksregierung Lüneburg (amministrazione regionale di Lüneburg), il 23 luglio 1998 la sig.ra Gerken ha proposto ricorso dinanzi al Verwaltungsgericht Stade (Tribunale amministrativo) (Germania). In tale contesto, essa è riuscita a provare l'età richiesta per tre dei sette bovini in questione. L'Amt si è pertanto dichiarato disponibile ad accordare alla sig.ra Gerken, per i suddetti tre capi e per gli altri cinque dei quali si era già stabilita l'età, premi proporzionalmente ridotti in applicazione dell'art. 10, n. 2, lett. a), del regolamento n. 3887/92.

16 Con sentenza 17 febbraio 2000, il Verwaltungsgericht ha statuito che per i quattro capi per i quali l'età non era stata stabilita l'Amt aveva giustamente respinto la domanda della sig.ra Gerken. In proposito, esso ha rilevato che non era pertinente sapere se l'Amt avesse modificato la sua prassi amministrativa in materia di modalità di prova dell'età dei bovini.

17 Tuttavia, per gli altri otto bovini, il Verwaltungsgericht ha considerato che la sig.ra Gerken aveva il diritto di percepire premi integrali e non premi ridotti ai sensi dell'art. 10, n. 2, lett. a), del regolamento n. 3887/92. Esso ha infatti osservato che le sanzioni previste dalla detta disposizione non trovavano applicazione nel caso di specie in quanto la sig.ra Gerken non aveva fornito dichiarazioni inesatte o fraudolente.

18 L'Amt ha proposto appello dinanzi al Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht contro quest'ultima parte della sentenza.

19 Tale tribunale dichiara innanzi tutto che la sig.ra Gerken non ha fornito la prova relativa all'età prescritta per quattro dei dodici bovini dichiarati nella sua domanda d'aiuto e che, in forza dell'art. 10, n. 2, lett. a), secondo trattino, del regolamento n. 3887/92, l'importo dell'aiuto deve essere diminuito della percentuale doppia corrispondente all'eccedenza se essa è pari a quattro animali. Facendo riferimento alla sentenza 16 maggio 2002, causa C-63/00, Schilling e Nehring (Racc. pag. I-4483), ai sensi della quale le sanzioni previste da tale disposizione operano anche quando l'eccedenza del numero di animali dichiarati rispetto al numero di animali constatati non si basa su false dichiarazioni del richiedente, il giudice del rinvio considera che alla sig.ra Gerken avrebbero quindi dovuto essere comminate le dette sanzioni.

20 Tuttavia, esso osserva che, a sostegno della sua domanda di aiuto, la sig.ra Gerken ha prodotto un certificato dell'ufficiale veterinario del Landkreis Verden (distretto di Verden), attestante l'immunità dei bovini dalla leucosi. Orbene, secondo il giudice del rinvio, fino all'inizio del 1996 l'Amt aveva seguito la prassi di accettare tale tipo di attestazione come prova valida dell'età dei bovini, prassi che esso ha modificato, per la prima volta, successivamente alla presentazione della domanda da parte della sig.ra Gerken, in base a due decreti ministeriali adottati nel marzo e nel giugno 1996. Il giudice del rinvio ritiene pertanto che la sig.ra Gerken abbia fornito «informazioni effettivamente corrette» ai sensi dell'art. 44, n. 1, del regolamento n. 2419/2001 e che essa sia esente da colpa ai sensi di quest'ultima disposizione, per lo meno per quanto attiene all'addebito mossole di non avere fornito la prova dell'età dei quattro bovini in questione.

21 Date tali premesse, il giudice del rinvio chiede se deve applicare le sanzioni previste all'art. 10, n. 2, lett. a), del regolamento n. 3887/92. Esso rileva che tale regolamento è stato abrogato dall'art. 53, n. 1, prima frase, del regolamento n. 2419/2001, ma che quest'ultimo, ai sensi del suo art. 54, n. 1, è entrato in vigore solo il 13 dicembre 2001. Esso fa peraltro notare che, ai sensi dell'art. 53, n. 1, seconda frase, del regolamento n. 2419/2001, il regolamento n. 3887/92 resta applicabile alle domande d'aiuto relative alle campagne di commercializzazione o ai periodi di erogazione dei premi che iniziano anteriormente al 1° gennaio 2002. Esso ne deduce, da una parte, che alla sig.ra Gerken andrebbe applicata la sanzione prevista all'art. 10, n. 2, di tale ultimo regolamento.

22 Tuttavia, il giudice del rinvio rammenta che, secondo l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95, in caso di successiva modifica di disposizioni di diritto comunitario che introducono sanzioni amministrative, si applicano retroattivamente le disposizioni meno rigorose.

23 Ritenendo che la soluzione della controversia sottopostagli richieda l'interpretazione delle disposizioni dei regolamenti nn. 3887/92, 2988/95 e 2419/2001, il Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'importo dell'aiuto debba essere diminuito in applicazione dell'art. 10, n. 2, lett. a), secondo trattino, del regolamento n. 3887/92 anche qualora il premio speciale per bovini maschi, richiesto quando tale disposizione di diritto comunitario era in vigore, non possa essere concesso all'imprenditore per motivi di diritto, ma egli abbia fornito informazioni effettivamente corrette o possa in altro modo dimostrare che è esente da colpa ai sensi dell'art. 44, n. 1, del regolamento (CE) n. 2419/2001».

Sulla questione pregiudiziale

Osservazioni presentate alla Corte

24 Il Niedersächsisches Ministerium für Ernährung (Ministero dell'Alimentazione del Land della Bassa Sassonia, in prosieguo: il «Ministero»), competente per la convenuta nella causa principale, e l'Amt ritengono che le sanzioni meno rigorose previste dal regolamento n. 2419/2001 non siano applicabili nella causa principale.

25 Gli artt. 53, n. 1, e 54, n. 2, del regolamento n. 2419/2001 indicherebbero chiaramente che il regolamento n. 3887/92 è stato abrogato in occasione dell'entrata in vigore del nuovo regolamento e che esso è applicabile unicamente alle domande d'aiuto relative alle campagne di commercializzazione o ai periodi di erogazione dei premi a decorrere dal 1° gennaio 2002. Di conseguenza, il regolamento n. 2419/2001 non andrebbe applicato a domande di premio relative ad anni precedenti.

26 Non si dovrebbe applicare neppure l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95. Tale disposizione si riferirebbe a sanzioni irrogate nell'ambito di una modifica del diritto comunitario, mentre il regolamento n. 2419/2001 ha abrogato il regolamento n. 3887/92.

27 Secondo il Ministero, la sig.ra Gerken non può dedurre a suo favore, dall'art. 44, n. 1, del regolamento n. 2419/2001, alcuna tutela per legittimo affidamento. L'autorità incaricata della concessione dei premi sarebbe legittimata a richiedere la prova che le condizioni per la concessione di tale premio siano soddisfatte anche quando esso è già stato accordato. Inoltre, il richiedente l'aiuto sarebbe tenuto, fino alla fine del quarto anno successivo all'anno civile nel corso del quale è stato concesso un premio, a dimostrare che sussistono le condizioni per la concessione di tale premio.

Orbene, per quattro dei bovini in questione la ricorrente non sarebbe stata in grado di farlo. Se l'art. 44, n. 1, del regolamento n. 2419/2001 trovasse comunque applicazione alla causa in esame, occorrerebbe, per questo motivo, rinunciare solo all'applicazione delle esclusioni e delle riduzioni, ma non al rifiuto di concedere un aiuto per i quattro bovini in questione.

28 Secondo il Ministero e l'Amt — nonostante l'abrogazione del regolamento n. 3887/92, comprese le sue disposizioni che prevedevano sanzioni, da parte del regolamento n. 2419/2001 —, se le disposizioni di quest'ultimo regolamento fossero state soggette alla regola della retroattività prevista dal regolamento n. 2988/95, ciò sarebbe stato specificato esplicitamente nel regolamento n. 2419/2001.

29 Il governo tedesco sostiene che, nel caso di specie, si deve continuare ad applicare le sanzioni di cui all'art. 10, n. 2, del regolamento n. 3887/92. L'applicazione di tale disposizione non sarebbe in contrasto né con l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95 né con i principi generali del diritto comunitario.

30 Quanto all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95, esso considera che sia lecito interpretare tale norma nel senso che questa non si applica in presenza di specifiche disposizioni transitorie quali quelle previste in normative settoriali come, ad esempio, le norme dell'art. 53, n. 1, seconda frase, del regolamento n. 2419/2001. Infatti, quest'ultima disposizione, che precisa quali norme relative al SIGC si applicano precedentemente o successivamente ad una certa data, costituisce, ad avviso del governo tedesco, una lex specialis rispetto alla regola della retroattività di cui all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95.

31 Per quanto concerne i principi generali del diritto comunitario, il fatto che il SIGC istituito dal regolamento n. 3887/92 resti applicabile per le domande di aiuto relative

alle campagne di commercializzazione o ai periodi di erogazione dei premi che si iniziano anteriormente al 1° gennaio 2002, in conformità all'art. 53, n. 1, seconda frase, del regolamento n. 2419/2001, non sarebbe in contrasto né con il principio della tutela del legittimo affidamento, né con il divieto di retroattività dei provvedimenti. La sig.ra Gerken subirebbe semplicemente un trattamento conforme al diritto applicabile al periodo per il quale ha richiesto un premio. Le disposizioni dell'art. 53, n. 1, seconda frase, del regolamento n. 2419/2001 non le permetterebbero d'invocare una normativa più favorevole entrata in vigore dopo che essa aveva presentato la domanda controversa.

32 Secondo il governo tedesco, le differenze tra il sistema di controllo e di sanzione previsto dal regolamento n. 3887/92 e quello previsto dal regolamento n. 2419/2001 depongono a favore della soluzione che tale governo propone. Mentre nella disciplina di cui al vecchio regolamento i controlli e le sanzioni erano imperniati sulle diverse domande di aiuto, in quella prevista dal nuovo regolamento i controlli verrebbero effettuati e le sanzioni sarebbero adottate nell'ambito di un metodo integrato basato sull'azienda. Il governo tedesco afferma che, quando sono stati effettuati controlli in forza del regolamento n. 3887/92, essi non sono stati svolti in funzione del metodo basato sull'azienda e pertanto non hanno considerato l'insieme dei regolamenti comunitari applicabili ai bovini. Di conseguenza, mancherebbe qualunque risultato di un controllo basato sull'azienda che possa consentire di irrogare sanzioni a loro volta fondate su di essa. Sarebbe quindi impossibile trasferire elementi relativi alla disciplina prevista dal regolamento n. 2419/2001, come il suo art. 44, n. 1, nella disciplina di controllo e di sanzione del regolamento n. 3887/92.

33 La Commissione ricorda, in via preliminare, che nella sentenza 17 luglio 1997, causa C-354/95, National Farmers' Union e a. (Racc. pag. I-4559, punti 39-41), la Corte ha già dichiarato che la regola della retroattività delle sanzioni meno rigorose, prevista all'art. 2, n. 2, seconda frase, del regolamento n. 2988/95, trova applicazione, in linea di principio, nell'ambito del regolamento n. 3887/92.

34 Orbene, i fatti all'origine della causa principale soddisferebbero i requisiti per l'applicazione di tale regola della retroattività.

35 In primo luogo, un imprenditore che presenta una domanda di aiuto per capi non idonei a beneficiarne violerebbe una disposizione del diritto comunitario e commetterebbe così un'irregolarità ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2988/95.

36 In secondo luogo, l'introduzione dell'art. 44, n. 1, del regolamento n. 2419/2001 avrebbe modificato il SIGC nel senso che le sanzioni ivi previste non si applicano qualora l'imprenditore abbia presentato informazioni effettivamente corrette o quando possa in altro modo dimostrare che è esente da colpa. In tale ipotesi, tale disposizione darebbe origine ad una sanzione amministrativa meno rigorosa di quella prevista dal regolamento n. 3887/92.

37 La Commissione sostiene che, nel caso di specie, l'applicazione dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95 non è esclusa dalle disposizioni contenute negli artt. 53 e 54 del regolamento n. 2419/2001 e relative alla sua entrata in vigore e al suo ambito di applicazione ratione temporis. Essa ritiene che l'art. 53, n. 1, seconda frase, del regolamento n. 2419/2001, letto insieme all'abbinata disposizione di cui all'art. 54, n. 2, del medesimo regolamento, miri unicamente a garantire che le domande di aiuto relative al periodo precedente al 1° gennaio 2002 possano continuare ad essere trattate in base al regolamento n. 3887/92, che era loro originariamente applicabile, e non siano assoggettate alla nuova disciplina fin dalla sua entrata in vigore. Il legislatore comunitario, in compenso, non avrebbe avuto l'intento di escludere, mediante tali disposizioni, l'applicazione della regola della retroattività per le sanzioni amministrative meno rigorose nell'ambito del SIGC, prevista dall'art. 2, n. 2, seconda frase, del regolamento n. 2988/95.

38 In sede di udienza la Commissione ha tuttavia riconosciuto che esiste una distinzione tra i casi in cui la regola della retroattività di cui all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95 trova applicazione ed i casi in cui essa non si applica. La regola della retroattività non andrebbe applicata quando le disposizioni relative alle sanzioni nella normativa comunitaria siano state completamente riformate in un nuovo regolamento.

39 Quanto all'applicazione dell'art. 44, n. 1, del regolamento n. 2419/2001 al caso di specie, la Commissione osserva che un'interpretazione diversa da quella da essa proposta priverebbe l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95 di gran parte della sua utilità. Si potrebbe considerare di escludere l'applicabilità della regola della retroattività solo se ciò fosse espressamente previsto nei testi normativi. Orbene, osserva la Commissione, gli artt. 53 e 54 del regolamento n. 2419/2001 non contengono disposizioni espresse in tal senso.

Giudizio della Corte

40 Con la sua questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95 debba essere interpretato nel senso che, nel caso di una domanda di aiuti «animali» rientrante nell'ambito d'applicazione ratione temporis del regolamento n. 3887/92 e viziata da un'irregolarità comportante l'applicazione di una sanzione in forza dell'art. 10, n. 2, lett. a), di detto regolamento, le autorità competenti debbano applicare retroattivamente le disposizioni dell'art. 44 del regolamento n. 2419/2001 poiché tali disposizioni sono meno rigorose nei confronti del comportamento in questione.

41 In via preliminare occorre rilevare che le finalità del regolamento n. 3887/92 sono, alla luce del suo settimo e nono 'considerando', di controllare in modo efficace il rispetto delle disposizioni in materia di aiuti comunitari e di adottare disposizioni intese a prevenire e punire efficacemente le irregolarità e le frodi.

42 L'art. 10, n. 2, del regolamento n. 3887/92 mira a sanzionare in maniera efficace e dissuasiva non semplicemente le dichiarazioni fraudolente o quelle implicanti una negligenza grave, ma anche qualsiasi irregolarità commessa da un imprenditore nella sua domanda di aiuti (v. sentenza Schilling e Nehring, citata, punto 27).

43 Ai sensi delle disposizioni dell'art. 10, n. 2, lett. a), secondo trattino, del regolamento n. 3887/92, vigente al momento della presentazione delle domande di aiuto in questione nella causa principale, l'importo dell'aiuto deve essere diminuito della percentuale doppia corrispondente all'eccedenza constatata, se essa è superiore a due e inferiore o uguale a quattro animali.

44 In conformità a tali disposizioni, come interpretate dalla giurisprudenza, l'importo dell'aiuto va ridotto quand'anche l'eccedenza del numero di animali dichiarati rispetto al numero di animali constatati al momento del controllo non poggia su una falsa dichiarazione del richiedente, ma è dovuta alla circostanza che, per taluni animali, non sussistono i presupposti richiesti per la concessione del premio (v. citata sentenza Schilling e Nehring, punto 42).

45 Dopo la presentazione della controversa domanda di aiuti da parte della ricorrente, il regolamento n. 3887/92 è stato abrogato dall'art. 53, n. 1, del regolamento n. 2419/2001. Quest'ultimo regolamento verte anch'esso sulle modalità di applicazione del SIGC, relativo a taluni regimi di aiuti comunitari, istituito dal regolamento n. 3508/92.

46 In conformità all'art. 44, n. 1, del regolamento n. 2419/2001, le riduzioni ed esclusioni di cui al titolo IV del detto regolamento non si applicano quando l'imprenditore abbia fornito informazioni effettivamente corrette o quando possa in altro modo dimostrare che è esente da colpa.

47 Inoltre, il regolamento n. 2988/95 dispone, in particolare all'art. 2, n. 2, che, in caso di successiva modifica delle disposizioni relative a sanzioni amministrative contenute in una normativa comunitaria, si applicano retroattivamente le disposizioni meno rigorose.

48 Occorre pertanto verificare se tale disposizione trovi applicazione a fatti come quelli di cui alla causa principale.

49 Innanzi tutto, l'irregolarità riscontrata nella domanda di aiuti della sig.ra Gerken — cui potrebbe applicarsi l'art. 10, n. 2, lett. a), del regolamento n. 3887/92 — vale a dire la circostanza di aver presentato domande di aiuto per bovini per i quali essa non ha dimostrato il rispetto della prescritta condizione relativa all'età, costituisce un'irregolarità ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2988/95.

50 Inoltre, la diminuzione dell'importo degli aiuti «animali», o addirittura la soppressione dell'aiuto, costituisce una sanzione amministrativa ai sensi dell'art. 2, n. 2, dello stesso regolamento (v., in questo senso, citate sentenze National Farmers' Union e a., punto 40, e Schilling e Nehring, punti 26 e 27).

51 Per giunta, i regimi sanzionatori relativi alle domande di aiuto istituiti dal regolamento n. 3887/92 hanno formato oggetto di una successiva modifica in occasione dell'entrata in vigore del regolamento n. 2419/2001.

52 Infine, l'art. 44, n. 1, di quest'ultimo regolamento ha introdotto talune disposizioni che stabiliscono sanzioni meno rigorose rispetto a quelle applicabili ai sensi dell'art. 10, n. 2, lett. a), del regolamento n. 3887/92.

53 Per quanto riguarda l'argomento addotto dal governo tedesco secondo il quale l'applicazione retroattiva, ai sensi dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95, di tali sanzioni meno rigorose andrebbe esclusa in forza delle disposizioni degli artt. 53, n. 1, seconda frase, e 54, n. 2, del regolamento n. 2419/2001, esso non può essere accolto.

54 Queste ultime disposizioni prevedono, rispettivamente, che il regolamento n. 3887/92 resti applicabile alle domande di aiuti presentate in riferimento alle campagne di commercializzazione o ai periodi di erogazione dei premi che s'iniziano anteriormente al 1° gennaio 2002 e che il regolamento n. 2419/2001 si applichi alle domande di aiuti presentate in riferimento alle campagne di commercializzazione o ai periodi di erogazione dei premi a decorrere dal 1° gennaio 2002.

55 Tuttavia, dal quarto 'considerando' del regolamento n. 2988/95 emerge che l'efficacia della lotta contro gli atti lesivi degli interessi finanziari delle Comunità richiede la predisposizione di un contesto giuridico comune a tutti i settori contemplati dalle politiche comunitarie. Inoltre, ai sensi del quinto 'considerando' dello stesso regolamento, le condotte che danno luogo a irregolarità, nonché le misure e le sanzioni amministrative relative, sono previste in normative settoriali conformi al regolamento n. 2988/95.

56 Ne consegue che, nel settore dei controlli e delle sanzioni delle irregolarità commesse nell'ambito del diritto comunitario, il legislatore comunitario, adottando il regolamento n. 2988/95, ha stabilito una serie di principi generali e ha richiesto che, come regola generale, tutte le normative settoriali rispettino tali principi.

57 Dal regolamento n. 2419/2001 non emerge alcun elemento da cui si evinca che esso ha inteso escludere il principio dell'applicazione retroattiva delle sanzioni meno rigorose previsto dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95.

58 Occorre pertanto interpretare gli artt. 53, n. 1, seconda frase, e 54, n. 2, del regolamento n. 2419/2001 nel senso che essi si applicano fatta salva l'applicazione di tale principio.

59 Lasciando impregiudicata la questione se anche le altre disposizioni di cui al titolo IV del regolamento n. 2419/2001, relative alla base per il calcolo degli aiuti, delle riduzioni e delle esclusioni, possano essere applicate retroattivamente, a determinate condizioni, in conformità all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95, occorre, alla luce di quest'ultima disposizione, applicare retroattivamente le disposizioni meno rigorose dell'art. 44, n. 1, del regolamento n. 2419/2001 a domande di aiuto rientranti nell'ambito d'applicazione ratione temporis del regolamento n. 3887/92.

60 Ne consegue che, se un imprenditore agricolo dimostra, conformemente all'art. 44, n. 1, del regolamento n. 2419/2001, di aver fornito, a sostegno di una domanda di aiuti il cui procedimento non è ancora concluso, informazioni effettivamente corrette, o prova, in altro modo, di essere esente da colpa per quanto riguarda le irregolarità della detta domanda di aiuti, la sanzione prevista dall'art. 10, n. 2, lett. a), del regolamento n. 3887/92, consistente nella diminuzione dell'importo del suo aiuto di una determinata percentuale corrispondente all'eccedenza di capi constatata, non dovrebbe applicarsi.

61 Alla luce delle considerazioni che precedono, la questione posta va risolta dichiarando che l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2988/95 deve essere interpretato nel senso che, nel caso di una domanda di aiuti «animali» rientrante nell'ambito di applicazione ratione temporis del regolamento n. 3887/92 e viziata da un'irregolarità comportante l'applicazione di una sanzione in forza dell'art. 10, n. 2, lett. a), di detto regolamento, le autorità competenti devono applicare retroattivamente le disposizioni dell'art. 44, n. 1, del regolamento n. 2419/2001 poiché tali disposizioni sono meno rigorose nei confronti del comportamento in questione.

Sulle spese

62 Le spese sostenute dal governo tedesco e dalla Commissione, 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 (Seconda Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht con ordinanza 1° agosto 2002, dichiara:

L'art. 2, n. 2, del regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 18 dicembre 1995, n. 2988, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, deve essere interpretato nel senso che, nel caso di una domanda di aiuti «animali» rientrante nell'ambito di applicazione ratione temporis 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, e viziata da un'irregolarità comportante l'applicazione di una sanzione in forza dell'art. 10, n. 2, lett. a), di quest'ultimo regolamento, le autorità competenti devono applicare retroattivamente le disposizioni dell'art. 44, n. 1, del regolamento (CE) della Commissione 11 dicembre 2001, n. 2419, che fissa le modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari istituito dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 3508/92, poiché tali disposizioni del regolamento n. 2419/2001 sono meno rigorose nei confronti del comportamento in questione.

Timmermans Puissochet Schintgen

Macken Colneric

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 1° luglio 2004.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Seconda Sezione

C.W.A Timmermans