SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

15 settembre 2011 *

Nel procedimento C-197/10,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Tribunal Supremo (Spagna), con decisione 18 marzo 2010, pervenuta in cancelleria il 23 aprile 2010, nella causa

Unió de Pagesos de Catalunya

contro

Administración del Estado,

con l'intervento di:

Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos — Iniciativa Rural del Estado Español,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. A. Tizzano, presidente di sezione, dai sigg. J.-J. Kasel, A. Borg Barthet (relatore), E. Levits e dalla sig.ra M. Berger, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott
cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 9 giugno 2011,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos — Iniciativa Rural del Estado Español, dagli avv.ti R. Granizo Palomeque e I. Hernández Urranburu, abogados,

— per il governo spagnolo, dai sigg. M. Muñoz Pérez e A. Rubio González, in qualità di agenti,

— per il governo tedesco, dal sig. N. Graf Vitzthum, in qualità di agente,

— per il governo greco, dalle sig.re G. Skiani, S. Papaïoannou e X. Basakou, in qualità di agenti,

— per il governo austriaco, dal sig. E. Riedl, in qualità di agente,

— per la Commissione europea, dalla sig.ra H. Tserepa-Lacombe e dal sig. F. Jimeno Fernandez, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 luglio 2011,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 42, n. 3, del regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001 (GU L 270, pag. 1).

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di un ricorso proposto dall'Unió de Pagesos de Catalunya (Unione degli agricoltori della Catalogna) diretto ad ottenere l'annullamento del regio decreto 2 novembre 2007, n. 1470/2007, sull'applicazione dei pagamenti diretti nel settore dell'agricoltura e dell'allevamento (BOE n. 264 del 3 novembre 2007, pag. 45104).

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

Il regolamento n. 1782/2003

3 Ai sensi dell'art. 42, nn. 3-5, del regolamento n. 1782/2003:

«3. Gli Stati membri possono utilizzare la riserva nazionale per attribuire a titolo prioritario importi di riferimento agli agricoltori che hanno iniziato l'attività agricola dopo il 31 dicembre 2002, o nel 2002 ma senza ricevere alcun pagamento diretto in tale anno, secondo criteri obiettivi e in modo tale da garantire la parità di trattamento tra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza.

4. Gli Stati membri utilizzano la riserva nazionale per calcolare, secondo criteri obiettivi e in modo tale da garantire la parità di trattamento tra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza, gli importi di riferimento per gli agricoltori che si trovano in una situazione particolare, definita dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 144, paragrafo 2.

5. Gli Stati membri possono utilizzare la riserva nazionale per calcolare, secondo criteri obiettivi e in modo tale da garantire la parità di trattamento tra gli agricoltori

ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza, gli importi di riferimento per gli agricoltori in superfici sottoposte a programmi di ristrutturazione e/o sviluppo connessi con una forma di pubblico intervento al fine di evitare l'abbandono delle terre e/o compensare svantaggi specifici per gli agricoltori in tali superfici».

Il regolamento (CE) n. 1698/2005

4 Ai sensi dell'art. 20, lett. a), del regolamento (CE) del Consiglio 20 settembre 2005, n. 1698, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277, pag. 1):

«Il sostegno alla competitività dei settori agricolo e forestale si esplica attraverso le seguenti misure:

a) misure intese a promuovere la conoscenza e sviluppare il potenziale umano, in particolare:

(…)

ii) insediamento di giovani agricoltori;

(…)»

5 L'art. 22, n. 1, lett. a), del medesimo regolamento dispone che:

«Il sostegno di cui all'articolo 20, lettera a), punto ii), è concesso ad agricoltori:

a) di età inferiore a 40 anni che si insediano per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda».

La normativa nazionale

6 Conformemente all'art. 1, il regio decreto n. 1470/2007 si propone di stabilire la normativa di base applicabile a taluni regimi di aiuti comunitari previsti dal regolamento n. 1782/2003.

7 L'art. 9, n. 2, del citato regio decreto stabilisce in particolare quanto segue:

«Hanno diritto al pagamento unico a partire dalla riserva nazionale, sempreché soddisfino le condizioni previste:

(…)

b) i giovani agricoltori che abbiano realizzato il loro primo insediamento nell'ambito di un programma di sviluppo rurale istituito in base al regolamento (CE) n. 1698/2005 (...), e che rientrino in uno dei settori di cui all'allegato VI del regolamento (CE) n. 1782/2003 (...), ad eccezione della produzione di sementi, e non abbiano già ricevuto diritti di pagamento unico risultanti dalla riserva nazionale».

8 Il regio decreto n. 1470/2007 è stato abrogato il 4 ottobre 2008 dal regio decreto 3 ottobre 2008, n. 1612/2008, a sua volta abrogato dal regio decreto 13 novembre 2009, n. 1680/2009; tuttavia il contenuto del decreto in esame è stato ripreso in entrambi tali successivi decreti.

Causa principale e questione pregiudiziale

9 Il 27 ottobre 2008 l'Unió de Pagesos de Catalunya ha proposto, dinanzi al Tribunal Supremo (Corte suprema spagnola), un ricorso amministrativo avverso il regio decreto n. 1470/2007. A sostegno di detto ricorso ha sostenuto, in particolare, che l'art. 9, n. 2, lett. b), del menzionato decreto sarebbe contrario all'art. 42, n. 3, del regolamento n. 1782/2003, poiché violerebbe il principio della parità di trattamento fra gli agricoltori.

10 Il giudice del rinvio considera che l'art. 9, n. 2, lett. b), del decreto in parola instauri una disparità di trattamento fra gli agricoltori, dal momento che richiede ai giovani agricoltori di aver realizzato il loro primo insediamento nell'ambito di un programma di sviluppo rurale istituito in base al regolamento n. 1698/2005 al fine di poter beneficiare del regime di pagamento unico.

11 Tale giudice ritiene pertanto che la soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente dipenda dall'interpretazione dell'art. 42, n. 3, del regolamento n. 1782/2003, poiché quest'ultima inciderebbe in modo diretto sulla validità della disposizione nazionale contestata. Esso fa parimenti presente che, sebbene il regio decreto n. 1470/2007 sia stato abrogato, il suo contenuto è stato incorporato nei regi decreti nn. 1612/2008 e 1680/2009. Il giudice del rinvio aggiunge che la disposizione contestata rimane in vigore per altri eventuali ricorsi vertenti sulla medesima questione di cui potrebbe essere investito in futuro.

12 Alla luce di tali premesse, il Tribunal Supremo ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 9, n. 2, lett. b), del regio decreto 2 novembre 2007, n. 1470/2007, che subordina la possibilità di ottenere diritti al pagamento unico risultanti dalla riserva nazionale alla circostanza che si tratti di giovani agricoltori che abbiano realizzato il loro primo insediamento nell'ambito di un programma di sviluppo rurale istituito in base al regolamento n. 1698/2005, sia conforme all'art. 42, n 3, del regolamento n. 1782/2003».

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

13 Il governo spagnolo, nelle sue osservazioni scritte, sostiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale deve essere dichiarata irricevibile alla luce dell'abrogazione del regio decreto n. 1470/2007, dal momento che la risposta della Corte alla questione sottopostale sarebbe priva di rilevanza per dirimere la controversia pendente dinanzi al Tribunal Supremo.

14 A tale proposito detto governo richiama la giurisprudenza del Tribunal Supremo, in base alla quale «poiché il ricorso contro disposizioni generali è uno strumento procedurale volto a rimuovere dall'ordinamento giuridico le norme emanate dai detentori del potere regolamentare quando siano contrarie al diritto, e non di statuire sulle domande individuali che possono derivare da uno specifico rapporto giuridico fra il singolo ricorrente e l'amministrazione, detto ricorso perde il suo significato allorché, al momento di prendere la decisione, la disposizione regolamentare sia stata espunta, in qualsivoglia altro modo, dall'ordinamento giuridico».

15 Il governo spagnolo afferma che il Tribunal Supremo ha del resto già giudicato privo di oggetto un precedente ricorso proposto dall'Unió de Pagesos de Catalunya contro il regio decreto n. 1617/2005, abrogato dal regio decreto n. 1470/2007. Tale giudice, inoltre, avrebbe considerato che il ricorso per annullamento presentato da un'altra associazione di agricoltori avverso il regio decreto n. 1470/2007 risultava ormai sprovvisto di oggetto e, di conseguenza, avrebbe archiviato siffatto ricorso, argomentando che il regio decreto n. 1470/2007 era stato abrogato dal regio decreto n. 1612/2008.

16 Secondo una costante giurisprudenza la procedura instaurata dall'art. 267 TFUE è uno strumento di cooperazione fra la Corte e i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi d'interpretazione del diritto dell'Unione necessari per risolvere le controversie dinanzi ad essi pendenti (v., in particolare, sentenze 16 luglio 1992, causa C-83/91, Meilicke, Racc. pag. I-4871, punto 22; 5 febbraio 2004, causa C-380/01, Schneider, Racc. pag. I-1389, punto 20, e 24 marzo 2009, causa C-445/06, Danske Slagterier, Racc. pag. I-2119, punto 65).

17 Nell'ambito di siffatta cooperazione le questioni relative al diritto dell'Unione godono di una presunzione di rilevanza. Il rigetto, da parte della Corte, di una domanda proposta da un giudice nazionale è quindi possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o l'oggetto della causa principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi in fatto e in diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (v.,

in particolare, sentenze 5 dicembre 2006, cause riunite C-94/04 e C-202/04, Cipolla e a., Racc. pag. I-11421, punto 25, nonché 1° giugno 2010, cause riunite C-570/07 e C-571/07, Blanco Pérez e Chao Gómez, Racc. pag. I-4629, punto 36).

18 La funzione assegnata alla Corte nell'ambito dei procedimenti di pronuncia pregiudiziale consiste, infatti, nel contribuire all'amministrazione della giustizia negli Stati membri e non nell'esprimere pareri consultivi su questioni generali o ipotetiche (v., in particolare, sentenze 12 giugno 2003, causa C-112/00, Schmidberger, Racc. pag. I-5659, punto 32; 8 settembre 2009, causa C-478/07, Budějovický Budvar, Racc. pag. I-7721, punto 64, e 11 marzo 2010, causa C-384/08, Attanasio Group, Racc. pag. I-2055, punto 28).

19 Nella fattispecie, dalla decisione di rinvio risulta che il Tribunal Supremo considera che, nonostante l'abrogazione delle disposizioni del regio decreto n. 1470/2007, la questione se l'art. 42, n. 3, del regolamento n. 1782/2003 osti al menzionato decreto resta pertinente, e ciò in quanto i regi decreti nn. 1612/2008 e 1680/2009 ne hanno ripreso il tenore letterale, cosicché esso potrebbe essere investito di altri ricorsi vertenti su tale medesima questione.

20 Nella sua risposta alla lettera del 21 gennaio 2011, con cui la Corte, in applicazione dell'art. 104, n. 5, del suo regolamento di procedura, gli ha chiesto di precisare se l'abrogazione del regio decreto n. 1470/2007 e la giurisprudenza fatta valere dal governo spagnolo nelle sue osservazioni scritte incidessero sulla rilevanza della domanda di pronuncia pregiudiziale, il Tribunal Supremo ha ribadito che l'annullamento del regio decreto n. 1470/2007 non rimetteva in discussione la ricevibilità della sua domanda di pronuncia pregiudiziale. In proposito, tale giudice ha rammentato, da un lato, che il contenuto dell'art. 9, n. 2, lett. b), del regio decreto n. 1470/2007 era stato ripreso nei decreti successivi, cosicché esso potrebbe essere investito di altri ricorsi vertenti su tale medesima questione. D'altro lato, il Tribunal Supremo ha indicato che la giurisprudenza richiamata dal governo spagnolo non risultava pertinente nel caso di specie, dato che l'abrogazione del regio decreto n. 1470/2007 non era sopravvenuta nel corso del procedimento dinanzi ad esso pendente e che i decreti nn. 1612/2008

e 1680/2009 prevedono condizioni identiche per l'accesso dei giovani agricoltori ai diritti al pagamento a partire dalla riserva nazionale.

21 In tale contesto è necessario constatare che l'interesse del Tribunal Supremo alla risposta che la Corte fornirà alla questione sottoposta non è attinente alla controversia dinanzi ad esso pendente, ma alla circostanza che potrebbe essere investito di eventuali ricorsi diretti all'annullamento di disposizioni simili.

22 Occorre del resto rilevare che né il Tribunal Supremo nella sua lettera del 2 marzo 2011, né le parti nel corso dell'udienza sono stati in grado di chiarire nello specifico perché la causa principale non fosse divenuta priva di oggetto a seguito dell'abrogazione del regio decreto n. 1470/2007. Si deve parimenti notare che, considerato il fascicolo presentato alla Corte, la domanda di pronuncia pregiudiziale appare di natura ipotetica.

23 Orbene, quando una domanda di pronuncia pregiudiziale presenta tale natura, spetta al giudice del rinvio fornire alla Corte elementi che le consentano di cogliere l'interesse reale e concreto che ciononostante siffatta domanda riveste per la causa principale.

24 Nella fattispecie in esame occorre nondimeno constatare che il Tribunal Supremo si è limitato ad affermare, nella sua lettera del 2 marzo 2011, che la giurisprudenza invocata dal governo spagnolo non è applicabile al ricorso della controversia principale, che «permane attuale», senza tuttavia fornire chiarimenti precisi a riguardo.

25 Di conseguenza, si deve dichiarare la presente domanda di pronuncia pregiudiziale irricevibile a causa della sua natura ipotetica.

Sulle spese

26 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi la Corte (Prima Sezione) dichiara:

La domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal Supremo (Spagna), con decisione 18 marzo 2010, è irricevibile a causa del suo carattere ipotetico.

Firme