SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

28 febbraio 2008 *

Nel procedimento C-446/06,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Paesi Bassi) con decisione 13 ottobre 2006, pervenuta in cancelleria il 31 ottobre 2006, nella causa tra

A. G. Winkel

e

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. A. Rosas, presidente di sezione, dai sigg. U. Lõhmus, J.N. Cunha Rodrigues, A. Ó Caoimh e dalla sig.ra P. Lindh (relatore), giudici,

* Lingua processuale: l'olandese.

avvocato generale: sig. Y. Bot
cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

— per il sig. Winkel, da lui medesimo;

— per il governo dei Paesi Bassi, dalle sig.re H.G. Sevenster e C.M. Wissels, in qualità di agenti;

— per il governo francese, dal sig. G. de Bergues e dalla sig.ra A.-L. During, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. F. Erlbacher e dalla sig. ra M. van Heezik, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 dicembre 2007,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 3, lett. f), del regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1254, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU L 160, pag. 21), come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 23 luglio 2001, n. 1512 (GU L 201, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 1254/1999»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Winkel e il Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro olandese per l'agricoltura, la natura e la qualità degli alimenti; in prosieguo: il «Ministro dell'Agricoltura»), riguardo al rifiuto di quest'ultimo di accordargli un premio per vacca nutrice per talune vacche in quanto detti animali non avrebbero soddisfatto i requisiti previsti dalla normativa nazionale.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

Il regolamento n. 1254/1999

3 L'art. 3, lett. f) e g), del regolamento n. 1254/1999 definisce rispettivamente i termini «vacca nutrice» e «giovenca» nel modo seguente:

«f) “vacca nutrice”: una vacca appartenente ad una razza ad orientamento “carne” od ottenuta da un incrocio con una di tali razze ed appartenente a una mandria destinata all’allevamento di vitelli per la produzione di carne;

g) “giovenca”: un animale femmina della specie bovina di 8 o più mesi che non ha ancora figliato».

4 L’art. 6, nn. 2, primo e quinto comma, 3 e 7, del regolamento n. 1254/1999 così dispone:

«2. Il premio per vacca nutrice è concesso a un produttore:

(…)

purché detenga per almeno sei mesi consecutivi, a decorrere dalla data di presentazione della domanda, un numero di vacche nutrici pari almeno al 60 % e un numero di giovenche pari al massimo al 40 % di quello per il quale è richiesto il premio.

(…)

Al fine di determinare il numero di capi che possono beneficiare del premio (…), l’appartenenza delle vacche a una mandria nutrice oppure a una mandria lattiera

viene stabilita in base al quantitativo di riferimento individuale di cui all'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento (CEE) n. 1255/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativo all'organizzazione comune del latte e dei prodotti lattiero-caseari [GU L 160, pag. 48], e alla resa lattiera media.

3. Il diritto al premio per produttore viene limitato applicando il massimale individuale definito all'articolo 7.

(…)

7. Secondo la procedura di cui all'articolo 43, la Commissione adotta le modalità di applicazione del presente articolo, in particolare quelle relative alla definizione della nozione di vacca nutrice di cui all'articolo 3, e stabilisce la resa media di latte».

Il regolamento (CE) n. 2342/1999

5 Il regolamento (CE) della Commissione 28 ottobre 1999, n. 2342, recante modalità d'applicazione del regolamento n. 1254/1999 relativamente ai regimi di premi (GU L 281, pag. 30; in prosieguo: il «regolamento di applicazione»), precisa la nozione di «vacche a orientamento "carne"» al suo art. 14:

«Le vacche appartenenti alle razze bovine indicate nell'allegato I del presente regolamento non si considerano appartenenti a una razza ad orientamento "carne" di cui all'articolo 3, lettera f), (…) del regolamento (CE) n. 1254/1999».

6 Ai sensi dell'art. 45 di tale regolamento, gli Stati membri adottano tutte le misure utili per la corretta esecuzione di detto regolamento.

Il regolamento (CE) n. 2419/2001

7 Il 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), all'art. 38 prevede riduzioni, e finanche esclusioni dall'aiuto domandato, quando dei controlli facciano emergere irregolarità nelle domande di aiuto.

8 Tuttavia, l'art. 41 di tale regolamento consente di tenere conto dell'impatto di circostanze naturali quali il decesso di un animale in seguito a malattia o di un incidente non imputabile alla responsabilità dell'imprenditore. L'art. 48 del detto regolamento prevede peraltro la considerazione di casi di forza maggiore ovvero di circostanze eccezionali.

La normativa nazionale

9 Il regolamento relativo ai premi comunitari per gli animali (Regeling dierlijke EG-premies), come modificato dalla decisione 30 luglio 2002 (Stcrt. 2002, n. 43, pag. 10; in prosieguo: la «normativa olandese»), al suo art. 1, lett. p), definisce la nozione di «vacca nutrice» in termini identici a quelli dell'art. 3, lett. f), del regolamento n. 1254/1999.

10 In base all'art. 6, n. 1, lett. d), della normativa olandese, nella sua versione applicabile fino al 2 giugno 2003, un premio viene accordato ai produttori soltanto per le vacche nutrici che, nel corso dell'anno considerato, abbiano figliato almeno una volta e i cui vitelli siano rimasti nella mandria per almeno quattro mesi dopo la nascita.

11 A decorrere dal 2 giugno 2003, l'art. 6, n. 1, lett. d), della normativa olandese è stato modificato come segue:

«Un premio viene concesso al produttore soltanto per il mantenimento di vacche nutrici che abbiano figliato almeno una volta nel periodo compreso tra i venti mesi precedenti e i quattro mesi successivi alla data di apertura del relativo periodo di domanda e i cui vitelli non siano stati rimossi dalla mandria in questione entro quattro mesi dalla nascita».

Fatti della causa principale e questioni pregiudiziali

12 Il sig. Winkel ha presentato domande di premio per sette vacche nutrici, per gli anni 2002 e 2003.

13 Per quanto riguarda il 2002, il Ministro dell'Agricoltura aveva inizialmente accolto la domanda del sig. Winkel, versandogli un premio di euro 1 300 circa, salvo modificare in seguito la sua decisione e intimargli la restituzione della somma percepita, in ragione del fatto che quattro delle vacche per le quali era stato chiesto il premio non avevano allattato i rispettivi vitelli per almeno quattro mesi dopo la nascita. Il

Ministro dell'Agricoltura escludeva altresì il sig. Winkel dalla prestazione di sostegno al reddito per un importo pari a circa euro 900 da scontare dagli aiuti da percepire per gli anni 2003-2005, in forza dell'art. 38 del regolamento n. 2419/2001.

14 Per quanto riguarda il 2003, il Ministro dell'Agricoltura accordava al sig. Winkel un premio di euro 1 100 circa per sei vacche nutrici. Il premio veniva negato per una vacca in quanto quest'ultima non aveva allattato il proprio vitello per quattro mesi dopo la nascita.

15 Il sig. Winkel presentava reclami contro la richiesta di restituzione del premio in relazione al 2002, l'esclusione dalla prestazione di sostegno al reddito per il medesimo anno e il rigetto della sua domanda di premio per una vacca del 2003. Il Ministro dell'Agricoltura respingeva tale reclamo con decisione 26 ottobre 2004, avverso cui il sig. Winkel ha proposto ricorso dinanzi al College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunale commerciale olandese).

16 Tale organo giurisdizionale segnala che il Ministro dell'Agricoltura ha prodotto due documenti, il primo dei quali è una nota interpretativa della direzione generale «Agricoltura» della Commissione del 16 dicembre 1999, in cui quest'ultima indica che i vitelli nati da vacche nutrici devono restare presso la madre, salvo casi eccezionali.

17 Il secondo documento è una relazione, datata 3 giugno 2002, della medesima direzione generale relativa ai risultati delle verifiche svolte dalle autorità olandesi in seguito ad un controllo dei servizi della Commissione. Ivi è indicato che quasi il 25 % dei vitelli nati nel 2000 e appartenenti a mandrie destinate alla produzione di carne hanno lasciato la mandria nel corso dei quattro mesi successivi alla loro nascita. I servizi della Commissione precisano che, fatti salvi casi eccezionali debitamente motivati, ogni vitello dovrebbe restare mediamente quattro mesi presso la madre ai fini della concessione del premio per vacca nutrice.

18 Il giudice del rinvio si chiede tuttavia se, imponendo condizioni attinenti alla frequenza della figliatura e alla durata dell'allattamento relativamente ad ogni vacca nutrice e non alla mandria nel suo complesso, uno Stato membro non introduca requisiti incompatibili con la normativa comunitaria.

19 In tale contesto il College van Beroep voor het bedrijfsleven ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se sia compatibile con l'art. 3, n. 1, lett. f), del regolamento (CE) n. 1254/1999 un regime che, per il riconoscimento del diritto al premio per vacche nutrici, in forza delle pratiche usuali nel settore dell'allevamento, impone che la vacca nutrice abbia figliato almeno una volta nel periodo compreso tra i venti mesi precedenti e i quattro mesi successivi alla data di apertura del periodo in cui si può presentare la domanda di premio e che il suo vitello non sia stato allontanato dalla mandria di riferimento nei quattro mesi successivi alla nascita.

2) Nell'ipotesi in cui la prima questione vada risolta in senso negativo, quali criteri debbano essere osservati per stabilire se la mandria è destinata all'allevamento di vitelli per la produzione di carne e quali vacche appartengono a siffatta mandria».

Sulla prima questione

Osservazioni preliminari

20 Dagli atti emerge che le condizioni applicabili ai Paesi Bassi per beneficiare del premio per vacca nutrice sono relative, da un lato, alla frequenza della figliatura e, dall'altro, alla durata dell'allattamento.

21 Nel corso del periodo oggetto del reclamo del sig. Winkel, la condizione relativa alla frequenza della figliatura è stata modificata. Fino al 2 giugno 2003, per essere qualificate vacche nutrici, le vacche per le quali era stato chiesto un premio dovevano aver figliato almeno una volta nel corso dell'anno interessato. A partire dal 2 giugno 2003 era invece sufficiente che le vacche interessate avessero figliato nel corso di un periodo stabilito in due anni.

22 Per contro, la condizione relativa alla durata dell'allattamento è rimasta immutata e prevede che i vitelli debbano rimanere presso la madre per un periodo di quattro mesi dopo la nascita.

23 La seconda questione dev'essere quindi intesa come volta a stabilire, in sostanza, se l'art. 3, lett. f), del regolamento n. 1254/1999 osti ad una normativa nazionale che subordina il diritto al premio per vacca nutrice a condizioni conformi a pratiche usuali di allevamento che prevedono, da un lato, una determinata frequenza di figliatura e, dall'altro, che il vitello sia stato allattato dalla madre per un periodo di quattro mesi dopo la nascita.

Osservazioni delle parti

24 Il sig. Winkel e la Commissione sostengono che l'art. 3, lett. f), del regolamento n. 1254/1999 si oppone a requisiti quali quelli previsti dalla normativa olandese.

25 Il sig. Winkel ritiene che la pratica usuale di allevamento su cui sono basate le condizioni di cui trattasi sia indefinita e variabile, come sarebbe dimostrato dal cambiamento occorso rispetto alla condizione relativa alla frequenza della figliatura.

26 La Commissione considera, innanzi tutto, che la definizione presente nell'art. 3, lett. f), in questione è esaustiva e che gli Stati membri non potevano aggiungere ulteriori condizioni. Inoltre, la qualità di nutrice dovrebbe essere valutata facendo riferimento all'intera mandria e non ad ogni singola vacca. Da ultimo, requisiti quali quelli introdotti dalla normativa olandese impedirebbero di prendere in considerazione i casi eccezionali nei quali la durata dell'allattamento o la frequenza della figliatura non hanno potuto essere rispettati.

27 I governi dei Paesi Bassi e francese sono di parere contrario.

28 Il governo dei Paesi Bassi indica di aver introdotto le condizioni di cui trattasi, segnatamente quella relativa alla durata dell'allattamento, al fine di tenere conto delle critiche espresse dai servizi della Commissione in seguito ad un controllo effettuato da questi ultimi. Inoltre, detto governo fa valere che la condizione d'allattamento non impedirebbe in alcun modo di prendere in considerazione casi eccezionali, quali la macellazione d'urgenza che implichi l'esclusione accidentale di un vitello, conformemente alle disposizioni del regolamento n. 2419/2001.

29 Il governo francese ritiene che, in mancanza di precisazioni a livello comunitario, spetti agli Stati membri definire la nozione di vacca appartenente a una mandria destinata all'allevamento di vitelli per la produzione di carne, nel rispetto degli obiettivi della normativa comunitaria. Le condizioni fissate dalla normativa olandese sarebbero pienamente conformi a questi ultimi.

Soluzione della Corte

30 Al fine di risolvere la questione posta, occorre esaminare il dettato degli artt. 3, lett. f), e 6 del regolamento n. 1254/1999, nonché l'art. 14 del regolamento di applicazione, alla luce dello scopo di tali regolamenti e del regolamento n. 2419/2001 relativo al controllo del pagamento dei premi.

31 L'art. 3, lett. f), del regolamento n. 1254/1999 definisce la nozione di «vacca nutrice» con riferimento a due criteri. In base al primo di essi, la vacca deve avere un orientamento «carne», determinato dalla sua appartenenza ad una razza con detto orientamento o dalla sua origine derivata da un incrocio con una tale razza. Il secondo criterio impone che tale vacca appartenga ad una mandria destinata all'allevamento di vitelli per la produzione di carne.

32 L'art. 6 del regolamento in parola fissa le condizioni di ammissibilità per il premio da vacca nutrice e quindi, al suo n. 2, prevede l'obbligo per il produttore di detenere un numero di vacche nutrici pari almeno al 60 % e un numero di giovenche pari al massimo al 40 % di quello per il quale è richiesto il premio da vacche nutrici durante un periodo di almeno sei mesi consecutivi, a decorrere dalla data di tale domanda.

33 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 47 delle sue conclusioni, detta disposizione rende necessario individuare precisamente che cosa sia una vacca nutrice, al fine di poterla distinguere dalle altre vacche, come quelle da latte o le giovenche.

34 A tale riguardo, l'art. 6, n. 7, del regolamento n. 1254/1999 affida alla Commissione il compito di decidere le modalità di applicazione del regime di premio previsto dall'articolo di cui trattasi, e in particolare di definire la nozione di «vacca nutrice» di cui all'art. 3, lett. f), di tale regolamento.

35 La Commissione, all'art. 14 del regolamento di applicazione, ha precisato quali vacche non si considerano appartenenti a una razza ad orientamento «carne» ai sensi del citato art. 3, lett. f), pur richiedendo agli Stati membri, all'art. 45 di tale regolamento, di adottare tutte le misure utili per garantire la corretta esecuzione dello stesso.

36 Occorre constatare che, al detto art. 14, la Commissione si limita ad escludere dalla nozione di vacca nutrice le vacche appartenenti a talune razze bovine, senza ulteriormente precisare i termini della nozione ai fini della determinazione delle condizioni per ottenere il premio. In particolare, la Commissione non indica i criteri secondo i quali una vacca può essere considerata appartenente a una mandria destinata all'allevamento di vitelli per la produzione di carne.

37 La Commissione, tuttavia, impone agli Stati membri di adottare misure idonee a garantire la corretta attuazione del regolamento di applicazione. È quindi su di essi che grava, da ultimo, l'onere di precisare, a tal fine, la nozione di vacche nutrici.

38 È pertanto necessario verificare se, al fine di precisare la nozione in discussione, gli Stati membri possano fare riferimento alle pratiche usuali di allevamento sul loro territorio.

39 A tale riguardo, dalle osservazioni presentate alla Corte risulta che le pratiche nel settore dell'allevamento variano da uno Stato membro all'altro. Il governo francese sostiene che, in Francia, la durata minima di allattamento di un vitello destinato alla produzione di carne è stimata in quattro settimane. Il governo dei Paesi Bassi e la Commissione affermano che, nei Paesi Bassi, la durata dell'allattamento è in linea generale di quattro mesi.

40 Come risulta dalla relazione del 3 giugno 2002, menzionata al punto 17 della presente sentenza, la stessa direzione generale «Agricoltura» della Commissione ha fatto riferimento a dette pratiche, rimproverando alle autorità olandesi di aver considerato che potessero beneficiare del premio vacche che non avevano allattato i loro vitelli per un periodo di almeno quattro mesi secondo la pratica abituale in questo Stato membro.

41 Occorre considerare che, in mancanza di una definizione precisa della nozione di vacche nutrici nel regolamento di applicazione ai fini della determinazione delle condizioni per beneficiare del premio, gli Stati membri possono benissimo apportare dette precisazioni in base alle pratiche usuali di allevamento sul loro territorio. L'applicazione di condizioni con riferimento ad ogni singola vacca e non con riferimento alla mandria nel complesso rafforza con la sua chiarezza la certezza del diritto e rende più agevole alle autorità nazionali competenti controllare la regolarità delle domande di premio. Essa, pertanto, non è in via di principio contraria né ai regolamenti nn. 1254/1999 e 2419/2001, né al regolamento di applicazione.

42 Occorre, tuttavia, verificare se condizioni come quelle presenti nella normativa olandese rispettino l'obiettivo dei regolamenti di cui trattasi.

43 Per quanto riguarda il requisito della figliatura entro un lasso di tempo determinato, esso è diretto ad assicurare che le vacche che danno diritto al premio contribuiscano al mantenimento di una mandria destinata all'allevamento di vitelli, condizione necessaria alla produzione di carne conformemente all'art. 3, lett. f), del regolamento n. 1254/1999.

44 Per quanto riguarda il requisito della permanenza dei vitelli nella mandria allo scopo di garantire un periodo di allattamento minimo, detto requisito mira ad assicurare che la mandria sia effettivamente destinata alla produzione di carne e non alla produzione di latte. Infatti, come fatto valere dal governo francese, nelle mandrie di vacche da latte, a differenza delle mandrie di vacche nutrici destinata alla produzione di carne, i vitelli sono generalmente separati dalla madre e venduti subito dopo la nascita per migliorare l'efficienza della produzione di latte.

45 Da ciò discende che le condizioni relative alla frequenza della figliatura ed alla durata dell'allattamento basate sulle pratiche abituali in uno Stato membro, quali quelle oggetto della causa principale, consentono di precisare la nozione di vacca nutrice ai fini della determinazione delle condizioni per ottenere il premio e di accertare che le domande di premio riguardino animali che ne possono beneficiare nel rispetto degli obiettivi del regolamento n. 1254/1999, del regolamento di applicazione e del regolamento n. 2419/2001.

46 L'adozione da parte degli Stati membri di siffatte condizioni può quindi costituire una precisazione utile per l'entrata in vigore della normativa comunitaria, senza comunque impedire di prendere in considerazione circostanze eccezionali previste da detta normativa.

47 A tale riguardo, nelle sue osservazioni scritte, il governo dei Paesi Bassi ha sottolineato che nulla vieta alle autorità nazionali di derogare, in particolare, alla condizione della durata del periodo di allattamento di quattro mesi in considerazione di circostanze naturali ai sensi dell'art. 41 del regolamento n. 2419/2001 o di circostanze eccezionali ai sensi dell'art. 48 di detto regolamento.

48 Di conseguenza, la critica della Commissione secondo cui l'applicazione di siffatte condizioni rende impossibile tenere conto di circostanze eccezionali, quali il decesso di un vitello poco dopo la sua nascita, non appare fondata.

49 Alla luce delle considerazioni che precedono occorre risolvere la questione posta nel senso che l'art. 3, lett. f), del regolamento n. 1254/1999 non osta ad una normativa nazionale che subordina il diritto al premio per vacca nutrice a condizioni conformi a pratiche usuali di allevamento che prevedono, da un lato, una determinata frequenza di figliatura e, dall'altro, che il vitello sia stato allattato dalla madre per un periodo di quattro mesi dopo la nascita.

Sulla seconda questione

50 Tenuto conto della soluzione alla prima questione, non occorre risolvere la seconda questione, la quale era stata posta solamente nell'ipotesi che il detto art. 3, lett. f), ostasse a che uno Stato membro fissi condizioni di figliatura e di durata dell'allattamento quali quelle stabilite dalla normativa olandese.

Sulle spese

51 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 (Terza Sezione) dichiara:

L'art. 3, lett. f), del regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1254, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 23 luglio 2001, n. 1512, non osta ad una normativa nazionale che subordina il diritto al premio per vacca nutrice a condizioni conformi a pratiche usuali di allevamento che prevedono, da un lato, una determinata frequenza di figliatura e, dall'altro, che il vitello sia stato allattato dalla madre per un periodo di quattro mesi dopo la nascita.

Firme