

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

7 luglio 2011 *

Nel procedimento C-523/09,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dalla Tartu ringkonnakohus (Estonia), con decisione 6 novembre 2009, pervenuta in cancelleria il 15 dicembre 2009, nella causa

Rakvere Piim AS,

Maag Piimatööstus AS

contro

Veterinaar- ja Toiduamet,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. J.-J. Kasel (relatore), presidente di sezione, dai sigg. E. Levits e M. Safjan, giudici,

* Lingua processuale: l'estone.

avvocato generale: sig. P. Cruz Villalón

cancelliere: sig. A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

— per il governo estone, dalla sig.ra M. Linntam, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, dalla sig.ra A. Marcoulli e dal sig. B. Schima, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. C. Ginter, avocat,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 27, nn. 3, 4, lett. a), e 6, del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, n. 882, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali (GU L 165, pag. 1, e rettifiche in GU L 191, pag. 1, nonché GU 2007, L 204, pag. 29).

- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che contrappone le società di diritto estone Rakvere Piim AS (in prosieguo: la «Rakvere Piim») e Maag Piimatööstus AS (in prosieguo: la «Maag») al Veterinaar- ja Toiduamet (ufficio alimentare e veterinario), avente ad oggetto il calcolo delle tasse dovute a titolo di ispezioni e controlli sanitari sulla produzione di latte.

Contesto normativo

La normativa dell'Unione

- 3 L'art. 26 del regolamento n. 882/2004 prevede:

«Gli Stati membri garantiscono che per predisporre il personale e le altre risorse necessarie per i controlli ufficiali siano resi disponibili adeguati finanziamenti con ogni mezzo ritenuto appropriato, anche mediante imposizione fiscale generale o stabilendo diritti o tasse».

- 4 L'art. 27, nn. 3, 4 e 6, del regolamento n. 882/2004 così dispone:

«3. Fatti salvi i paragrafi 4 e 6, le tasse riscosse per quanto riguarda le attività specifiche di cui all'allegato IV, sezione A, e all'allegato V, sezione A, non sono inferiori agli importi minimi specificati nell'allegato IV, sezione B, e nell'allegato V, sezione B. Tuttavia, per un periodo transitorio fino al 1° gennaio 2008, per quanto riguarda le

attività di cui all'allegato IV, sezione A, gli Stati membri possono continuare a utilizzare gli importi attualmente applicati ai sensi della direttiva 85/73/CEE.

Gli importi di cui all'allegato IV, sezione B, e all'allegato V, sezione B, sono aggiornati almeno ogni due anni secondo la procedura di cui all'articolo 62, paragrafo 3, in particolare per tenere conto dell'inflazione.

4. Le tasse riscosse ai fini di controlli ufficiali a norma dei paragrafi 1 o 2:

a) non sono superiori ai costi sostenuti dalle autorità competenti in relazione ai criteri elencati all'allegato VI,

e

b) possono essere fissate forfettariamente sulla base dei costi sostenuti dalle autorità competenti in un determinato arco di tempo o, ove applicabili, agli importi stabiliti all'allegato IV, sezione B, o all'allegato V, sezione B.

(...)

6. Qualora, in considerazione dei sistemi dei controlli effettuati in proprio, e di rintracciamento attuati dalle aziende del settore dei mangimi e degli alimenti, nonché del livello di conformità rilevato durante lo svolgimento dei controlli ufficiali, per quanto riguarda un determinato tipo di mangime o alimento o di attività, i controlli ufficiali si effettuino con frequenza ridotta, oppure al fine di tenere conto dei criteri di

cui al paragrafo 5, lett. b), c) e d), gli Stati membri possono fissare la tassa per i controlli ufficiali ad un livello inferiore all'importo minimo di cui al paragrafo 4, lett. b), a condizione che lo Stato membro interessato trasmetta alla Commissione una relazione in cui si specifica:

- a) il tipo di mangime, alimento o attività interessato;
- b) i controlli effettuati nell'azienda del settore degli alimenti e dei mangimi interessata,

e

- c) il metodo di calcolo della riduzione della tassa».

- 5 Conformemente all'allegato IV, sezione B, del regolamento n. 882/2004, gli importi minimi delle tasse o degli oneri applicabili alla produzione di latte sono fissati in «1 EUR per 30 tonnellate e 0,5 EUR per tonnellata supplementare».
- 6 L'allegato VI del regolamento n. 882/2004 prevede che i criteri da prendere considerazioni per il calcolo delle tasse sono:

«1. Stipendi del personale partecipante ai controlli ufficiali.

2. Costi per il personale addetto ai controlli ufficiali, ivi compresi strutture, strumenti, attrezzatura, formazione, costi di viaggio e costi correlati.

3. Costi di analisi di laboratorio e di campionamento».

La normativa nazionale

- 7 A tenore dell'art. 351, n. 1, della legge sull'attività veterinaria (*veterinaarkorralduse seadus*, RT I 1999, 58, 608), nella versione pubblicata sulla RT I 2008, 30, 191, in vigore all'epoca dei fatti di cui alla causa principale:

«La tassa di controllo veterinario (in prosieguo: la “tassa di controllo”) consiste in un importo che, alla luce dei principi e degli obiettivi previsti dagli artt. 27-29 del regolamento [n. 882/2004], dev'essere corrisposto nella misura prevista dalla presente legge, per l'espletamento di misure di controllo veterinario sugli animali e sui prodotti animali, per l'esame delle domande in materia e per la redazione di documenti. La tassa di controllo è versata sul conto di compensazione del Veterinaar- ja Toiduamet all'interno del conto di gruppo dell'Erario pubblico del Ministero delle Finanze. I costi per l'esecuzione delle misure di controllo veterinario includono quelli relativi all'invio di un funzionario di controllo per effettuare i controlli su una nave-officina».

- 8 L'art. 353 della legge sull'attività veterinaria, dedicato alla fissazione della tassa di controllo e all'importo delle tasse di controllo, così dispone:

«(1) L'importo della tassa di controllo è calcolato sulla base delle spese di personale e di materiale che devono essere sostenute per l'esecuzione delle misure di controllo veterinario su animali e su prodotti animali dal Veterinaar- ja Toiduamet.

(2) La tassa di controllo per le attività di controllo veterinario elencate nel regolamento [n. 882/2004] viene riscossa secondo le seguenti modalità:

(...)

- 3) nel caso della trasformazione del latte, l'operatore paga la tassa di controllo per le attività di controllo veterinario in funzione della quantità di latte trasformato;

(...)

(3) Per l'attuazione delle attività di controllo veterinario elencate nel presente articolo, n. 2, punti 1-6, viene riscossa una tassa di controllo dell'aliquota minima stabilita dall'allegato IV, sezione B, e dall'allegato V, sezione B, del regolamento [n. 882/2004].

(4) Gli operatori nel settore degli animali e dei prodotti animali, salvo quelli le cui quantità di produzione sono ridotte ai sensi dell'art. 26, n. 3, della legge relativa ai prodotti alimentari [toiduseadus] pagano una tassa di controllo per la determinazione del tenore di sostanze nocive negli animali e nei prodotti animali secondo le seguenti modalità:

(...)

- 3) Acquirente di latte — 35 centesimi per 1 000 litri di latte;

(...».

Causa principale e questioni pregiudiziali

- 9 Tra il febbraio 2008 e il gennaio 2009, il Veterinaar- ja Toiduamet adottava, nei confronti della Rakvere Piim e della Maag, più decisioni vertenti sul pagamento della tassa di controllo dovuta a titolo di produzione di latte.

- 10 A sostegno dei ricorsi proposti dalla Rakvere Piim e dalla Maag avverso le suddette decisioni dinanzi al Tartu halduskohus (tribunale amministrativo di Tartu), tali società hanno dedotto che le disposizioni nazionali sulla tassa di controllo sono, tra altro, in contrasto con il regolamento n. 882/2004, poiché le tasse percepite eccedono i costi effettivi dei controlli.
- 11 A seguito del rigetto dei suddetti ricorsi, la Rakvere Piim e la Maag adivano in appello il giudice remittente. Dinanzi a questo giudice hanno sostenuto, fra l'altro, che, in applicazione della normativa nazionale, un imprenditore al quale è stata notificata una decisione avente ad oggetto il pagamento della tassa di controllo non ha alcuna possibilità di verificare se la predetta normativa preveda effettivamente l'adozione, nei suoi confronti, di una decisione avente ad oggetto il pagamento di una tassa per i controlli effettuati e corrispondente all'importo reclamatogli. A ciò si aggiungerebbe il fatto che il suddetto importo risulterebbe da un regolamento dell'Unione che non sarebbe direttamente applicabile e che potrebbe essere modificato indipendentemente dalla volontà del legislatore nazionale. Se tale legislatore dovesse esso stesso a fissare l'importo della tassa di controllo, in forza del potere discrezionale derivantegli dal diritto dell'Unione, il mero rinvio all'importo definito «minimo», previsto dal regolamento n. 882/2004, non sarebbe compatibile con i requisiti della Costituzione estone.
- 12 Il Veterinaar- ja Toiduamet sostiene, in particolare, che la normativa nazionale determina tutti gli elementi della tassa di controllo o direttamente, o mediante rinvio alle disposizioni del regolamento n. 882/2004. Tutti gli elementi della tassa di controllo sarebbero previsti dalla legge nonché dal regolamento n. 882/2004, e nessuno di essi rientrerebbe nella prassi amministrativa. I rinvii al regolamento dell'Unione istituiti dalla legge non avrebbero l'effetto di rendere la normativa di cui trattasi in contrasto con la Costituzione estone, poiché i regolamenti dell'Unione costituirebbero parte integrante dell'ordinamento giuridico nazionale.
- 13 Il 18 settembre 2009, la Maag comunicava al giudice remittente che la Rakvere Piim era scomparsa a seguito di una fusione tra la stessa Maag e tale società. Con decisione 23 settembre 2009, la Tartu ringkonnakohus autorizzava la Maag a continuare il procedimento in luogo e in vece della Rakvere Piim.

14 Come risulta dalla decisione di rinvio, la Tartu ringkonnakohus nutre dubbi, da un lato, circa la conformità della legge sull'organizzazione delle attività veterinarie, in quanto misura di esecuzione, con il regolamento n. 882/2004 e, dall'altro lato, circa la portata del margine di discrezionalità di cui i legislatori nazionali dispongono in occasione dell'applicazione del predetto regolamento. Vuole peraltro sapere se, nella specie, i limiti di tale margine di discrezionalità siano stati rispettati e se il legislatore nazionale abbia validamente potuto fondarsi sugli importi minimi previsti dal regolamento n. 882/2004, anche quando questi ultimi siano superiori ai costi effettivi dei controlli.

15 Ciò considerato, la Tartu Ringkonnakohus ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 27, n. 4, lett. a), del regolamento [n. 882/2004] debba essere interpretato nel senso che, in relazione alle attività menzionate nell'allegato IV, sezione A, del medesimo regolamento, non vieta che venga riscossa nei confronti di un imprenditore una tassa corrispondente agli importi minimi determinati nell'allegato IV, sezione B, del predetto regolamento, anche quando i costi sostenuti dalle autorità competenti responsabili con riferimento agli elementi elencati nell'allegato VI del medesimo regolamento sono inferiori ai summenzionati importi minimi.

2) Se uno Stato membro, nella situazione descritta nella questione precedente, abbia il diritto di introdurre, in relazione alle attività menzionate nell'allegato IV, sezione A, [del regolamento n. 882/2004], tasse inferiori agli importi minimi specificati nell'allegato IV, sezione B, del regolamento, quando i costi sostenuti dalle autorità competenti responsabili con riferimento agli elementi elencati nell'allegato VI del medesimo regolamento sono inferiori ai summenzionati importi minimi senza che siano soddisfatti i presupposti previsti dall'art. 27, n. 6, del regolamento».

Sulle questioni pregiudiziali

- 16 Con le due questioni, che vanno esaminate congiuntamente, il giudice remittente vuole in sostanza sapere se l'art. 27, nn. 3 e 4, del regolamento n. 882/2004 debba essere interpretato nel senso che consenta ad uno Stato membro di percepire, senza dover adottare una misura di applicazione a livello nazionale, tasse all'importo minimo previsto all'allegato IV, sezione B, del predetto regolamento, anche quando i costi sostenuti dalle autorità competenti con riferimento alle ispezioni e ai controlli sanitari previsti nel medesimo regolamento sono inferiori a tali importi, qualora i presupposti previsti per l'applicazione dell'art. 27, n. 6, dello stesso regolamento, non siano soddisfatti.
- 17 Per risolvere tale questione occorre ricordare che, in ragione della loro stessa natura e della loro funzione nell'ambito delle fonti del diritto comunitario, le disposizioni dei regolamenti producono in genere effetti immediati negli ordinamenti giuridici nazionali senza che le autorità nazionali debbano adottare misure di attuazione (v. sentenze 17 maggio 1972, causa 93/71, *Leonesio*, Racc. pag. 287, punto 5, e 24 giugno 2004, causa C-278/02, *Handlbauer*, Racc. pag. I-6171, punto 25).
- 18 È vero che talune disposizioni di regolamento possono tuttavia richiedere, per la loro applicazione, l'adozione di misure di esecuzione da parte degli Stati membri (sentenza *Handlbauer*, cit., punto 26).
- 19 Occorre pertanto stabilire se l'art. 27, nn. 3 e 4, del regolamento n. 882/2004 nonché l'allegato IV, sezione B, del medesimo regolamento lascino, per quanto riguarda la fissazione degli importi minimi contemplati in tali disposizioni, un margine di discrezionalità agli Stati membri ovvero richiedano da parte di questi ultimi l'adozione di misure di attuazione supplementari.

- 20 Si deve a questo proposito ricordare, da un lato, che l'art. 27, n. 3, del regolamento n. 882/2004 dispone che le tasse che gli Stati membri percepiscono in esecuzione di tale regolamento non sono inferiori agli importi minimi specificati, tra l'altro, nell'allegato IV, sezione B, del medesimo regolamento.
- 21 Si deve, d'altro lato, constatare che il regolamento n. 882/2004, all'allegato IV, sezione B, prevede importi minimi applicabili alle differenti specie animali, importi che, tenuto conto del loro carattere preciso e completo, non necessitano l'adozione di misure supplementari di attuazione da parte degli Stati membri.
- 22 Da ciò consegue che gli importi minimi così fissati debbono considerarsi limiti minimi ai quali in linea di principio gli Stati membri non possono derogare.
- 23 La circostanza che, conformemente all'art. 27, n. 4, lett. a), del regolamento n. 882/2004, le tasse percepite dagli Stati membri non debbono eccedere i costi sostenuti dalle competenti autorità responsabili in relazione ai controlli non è tale da inficiare l'interpretazione che precede, in quanto la suddetta disposizione deve essere intesa nel senso che fissa il limite massimo dell'importo unicamente per le tasse non forfettarie che gli Stati membri possono percepire.
- 24 Per contro, per quanto riguarda gli importi fissati conformemente all'art. 27, n. 4, lett. b), del regolamento n. 882/2004, cioè sulla base di un importo forfettario, il suddetto limite massimo non può trovare applicazione.
- 25 Infatti, si deve in primo luogo rilevare che, per quanto riguarda le tasse i cui importi forfettari sono fissati in base ai costi sostenuti dalle autorità competenti nel corso di

un determinato periodo, l'ammontare di tali costi è già stato preso in considerazione in occasione della fissazione dei suddetti importi. Inoltre, come già giudicato dalla Corte, inerisce all'essenza stessa di un contributo fissato in modo forfettario eccedere in taluni casi il costo reale delle misure che esso mira a finanziare e, in altri casi, essere inferiore a tale costo (sentenza 19 marzo 2009, causa C-270/07, Commissione/Germania, Racc. pag. I-1983, punto 32).

- ²⁶ Per quanto riguarda, in secondo luogo, le tasse fissate agli importi minimi previsti dall'allegato IV, sezione B, del regolamento n. 882/2004, è giocoforza constatare che il legislatore dell'Unione ha determinato tali importi senza fare in alcun modo riferimento ai costi effettivamente sostenuti dalle autorità competenti. Tali costi non possono pertanto, in linea di principio, essere presi in considerazione dagli Stati membri per abbassare in modo generale le suddette tasse ad un livello inferiore a quello previsto all'allegato IV, sezione B, del regolamento n. 882/2004.
- ²⁷ L'interpretazione secondo la quale gli Stati membri non hanno, in linea di principio, la possibilità di derogare in modo generale e discrezionale agli importi minimi specificati nell'allegato IV, sezione B, del regolamento n. 882/2004, è suffragata dalla circostanza che anche l'esercizio della facoltà prevista dall'art. 27, n. 6, del medesimo regolamento, che consente ai suddetti Stati di fissare, per una determinata impresa, l'ammontare della tassa inerente al controllo ufficiale a un livello inferiore a quello degli importi minimi fissati nel predetto allegato, è soggetto a talune condizioni. In una situazione quale quella descritta dal giudice remittente, l'art. 27, n. 6, del regolamento n. 882/2004 non consente pertanto ad uno Stato membro di fissare le tasse di cui trattasi ad un livello inferiore agli importi minimi previsti dall'allegato IV, sezione B, del predetto regolamento.
- ²⁸ Da ciò consegue che l'art. 27, nn. 3 e 4, del regolamento n. 882/2004, come pure l'allegato IV, sezione B, del medesimo regolamento, non lasciano, per quanto riguarda la fissazione degli importi minimi specificati in tali disposizioni, margini di discrezionalità agli Stati membri né richiedono, da parte di questi ultimi, l'adozione di misure di esecuzione.

²⁹ Tenuto conto di quanto sopra considerato, occorre risolvere le questioni sollevate dichiarando che l'art. 27, nn. 3 e 4, del regolamento n. 882/2004, dev'essere interpretato nel senso che consente ad uno Stato membro di riscuotere, senza dover adottare misure di esecuzione a livello nazionale, tasse agli importi minimi previsti dall'allegato IV, sezione B, di tale regolamento, anche se i costi sostenuti dalle autorità competenti con riferimento alle ispezioni e ai controlli sanitari previsti dal predetto regolamento sono inferiori ai suddetti importi, qualora non ricorrano i presupposti per l'applicazione dell'art. 27, n. 6, del medesimo regolamento.

Sulle spese

³⁰ 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 (Quinta Sezione) dichiara:

L'art. 27, nn. 3 e 4, del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, n. 882, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali, dev'essere interpretato nel senso che consente ad uno Stato membro di riscuotere, senza dover adottare misure di esecuzione a livello nazionale, tasse agli importi minimi previsti dall'allegato IV, sezione B, di tale regolamento, anche se i costi sostenuti dalle autorità competenti con

riferimento alle ispezioni e ai controlli sanitari previsti dal predetto regolamento sono inferiori ai suddetti importi, qualora non ricorrano i presupposti per l'applicazione dell'art. 27, n. 6, del medesimo regolamento.

Firme