CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 30 marzo 2000 [1]

Contesto giuridico

1. L'art. 2, n. 5, del regolamento (CEE) del Consiglio 12 marzo 1985, n. 797, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie [2] (in prosieguo: il «regolamento»), dispone:

«Gli Stati membri definiscono la nozione di imprenditore a titolo principale ai sensi del presente regolamento.

Per le persone fisiche, tale definizione prevede almeno le condizioni seguenti: il reddito proveniente dall'azienda agricola deve essere pari o superiore al 50% del reddito totale dell'imprenditore e il tempo di lavoro dedicato alle attività esterne all'azienda deve essere inferiore alla metà del tempo di lavoro totale dell'imprenditore.

Per le persone diverse dalle persone fisiche, gli Stati membri definiscono tale nozione, alla luce dei criteri di cui al comma precedente».

2. Il testo di tale disposizione, che riportava il testo dell'art. 3 della direttiva del Consiglio 17 aprile 1972, 72/159/CEE, relativa all'mmodernamento delle aziende agricole [3], è stato integralmente riprodotto nell'art. 5, n. 5, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 luglio 1991, n. 2328, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie [4].

3. La legge italiana 9 maggio 1975, n. 153, all'art. 13 recita:

«Possono beneficiare delle provvidenze previste dal presente titolo, oltre alle persone fisiche: le cooperative agricole, costituite ai sensi della legislazione sulla cooperazione; le associazioni di imprenditori agricoli che presentino un piano comune di sviluppo per la ristrutturazione e l'ammodernamento aziendale o interaziendale anche per la conduzione in comune delle aziende, sempreché i soci ritraggano dalla attività aziendale ed associata almeno il 50 per cento del proprio reddito ed impieghino nella attività aziendale ed in quella asso-

1 — Lingua originale: il francese.
2 — GU L 93, pag. 1.
3 — GU L 96, pag. 1.
4 — GU L 218, pag. 1.

ciata almeno il 50 per cento del proprio tempo di lavoro.

In ogni caso, gli investimenti debbono essere previsti in un piano di sviluppo aziendale o interaziendale e deve essere soddisfatto l'impegno della tenuta della contabilità agraria.

Per i fondi concessi a mezzadria e colonia le provvidenze sono corrisposte al mezzadro e al colono o congiuntamente al mezzadro e al colono ed al concedente sempreché entrambi si trovino nelle condizioni soggettive e soddisfino quelle oggettive di cui ai precedenti articoli 11 e 12 della presente legge; i mezzadri e i coloni possono presentare anche in mancanza di accordo con il concedente il piano di sviluppo aziendale.

Sempreché il piano di sviluppo sia stato approvato dalla regione, il piano può essere attuato indipendentemente dall'assenso del concedente, riconoscendo al mezzadro e al colono la direzione per la attuazione del piano nonché le facoltà per i miglioramenti che sono riconosciuti all'affittuario dalla legge 11 febbraio 1971, n. 11».

4. Il decreto ministeriale 12 settembre 1985, all'art. 2 dispone:

«Beneficiari

1. Possono beneficiare degli interventi di cui al titolo I del regolamento, purché in possesso dei requisiti soggettivi richiesti dall'art. 2, paragrafo 1 dello stesso regolamento i seguenti imprenditori agricoli:

a) i coltivatori diretti, proprietari o affittuari, mezzadri e coloni anche in mancanza di accordi con il concedente, ovvero mezzadri e coloni congiuntamente con il conduttore concedente, enfiteuti, loro familiari coadiuvanti in forma stabile e permanente;

b) i proprietari, usufruttuari ed affittuari conduttori;

c) le cooperative agricole costituite ai sensi della legislazione sulla cooperazione;

d) le associazioni di coltivatori diretti, enfiteuti, coloni, loro familiari coadiuvanti in forma stabile e permanente, proprietari, usufruttuari ed affittuari conduttori;

e) le società di persone che conducono direttamente aziende agricole di cui siano proprietari o di cui abbiano comunque la disponibi-

lità. Le regioni e le province autonome, nei limiti indicati dall'art. 6 del regolamento, stabiliscono le condizioni d'ammissibilità.

2. Il requisito di imprenditore agricolo a titolo principale e quello relativo alla capacità professionale di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettere a) e b), del regolamento sono accertati sulla base delle disposizioni legislative regionali, emanate in applicazione della direttiva n. 72/159/CEE. In mancanza, si applicano gli articoli 12 e 13 della legge 9 maggio 1975, n. 153.

3. Per le cooperative di cui alla lettera c) del presente articolo, aventi per oggetto esclusivo la gestione di aziende agricole, si può far luogo alla concessione degli aiuti agli investimenti previsti dal titolo I del regolamento anche se solo il 20 per cento dei soci è in possesso dei requisiti soggettivi prescritti».

5. La legge della Regione Sardegna 27 settembre 1992, n. 17, ha previsto l'istituzione di un nuovo Albo degli imprenditori agricoli a titolo principale, precisando che i criteri di funzionamento dell'Albo dovevano essere stabiliti dalla Giunta Regionale.

6. Alla data in cui il Tribunale civile e penale di Cagliari ha emesso l'ordinanza di rinvio, cioè il 26 marzo 1998, non erano stati ancora definiti i criteri di funzionamento dell'Albo e non era stata emanata alcuna disposizione legislativa regionale per definire a quali condizioni una società di capitali potesse vedersi concedere lo status di «imprenditore agricolo a titolo principale».

7. Infatti, solo il 27 maggio 1998 la Giunta Regionale della Regione Sardegna ha emanato la deliberazione n. 2512 che definisce le «modalità di applicazione nella Regione autonoma della Sardegna del regime di aiuti agli investimenti nelle aziende agricole previsti dal regolamento (CE) n. 950/97 del Consiglio delle Comunità europee del 27 maggio 1997».

8. Il paragrafo 5, punto 5, ultimo trattino, di tale deliberazione prevede che, per le persone giuridiche, la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale spetta agli enti che soddisfano le seguenti condizioni:

«— per le società di capitali almeno il 50% del reddito deve derivare da attività agricole e l'amministratore delegato deve dedicare almeno il 50% del suo tempo alla gestione dell'azienda agricola».

Contesto fattuale

9. L'azienda Agricola Monte Arcosu (in prosieguo: la «Monte Arcosu») è una società a responsabilità limitata, costituita per lo svolgimento di attività agricole.

10. La Monte Arcosu ha acquistato diversi fondi agricoli in Sardegna. Essa ha specificato, in sede di stipulazione dell'atto pubblico di compravendita, di voler ottenere la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale ed ha, conseguentemente, chiesto di poter fruire di una tassazione meno elevata ai fini della registrazione.

11. Dall'ordinanza di rinvio risulta che la Monte Arcosu ha successivamente inoltrato all'Organismo Comprensoriale n. 24 della Sardegna domanda di iscrizione nell'Albo degli imprenditori agricoli a titolo principale.

12. Con provvedimento 11 settembre 1991 tale istanza è stata rigettata in quanto la normativa regionale non prevedeva la possibilità di iscrizione all'Albo per le società commerciali.

13. La Monte Arcosu citava quindi la Regione Autonoma della Sardegna, l'Organismo Comprensoriale n. 24 della Sardegna e l'Ente Regionale di Sviluppo e Assistenza Tecnica in Agricoltura (Ersat) al fine di ottenere l'iscrizione all'Albo degli imprenditori agricoli a titolo principale in base all'art. 2, n. 5, del regolamento n. 797/85 o dell'art. 5, n. 5, del regolamento n. 2328/91.

14. Ritenendo che la soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente dipendesse dall'interpretazione delle succitate disposizioni, il Tribunale civile e penale di Cagliari ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, pur nel silenzio del nostro legislatore, sia, comunque, possibile dare concreta applicazione, con riferimento alle persone diverse da quelle fisiche, ed in particolare con riferimento alle società aventi personalità giuridica, alle disposizioni comunitarie in questione.

2) Quali siano, in ipotesi di risposta positiva al quesito di cui al punto 1), i requisiti necessari e sufficienti ai fini del riconoscimento della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale alle persone diverse da quelle fisiche e, in particolare, alle società fornite di personalità giuridica».

Analisi

Quanto alla ricevibilità delle questioni

15. La Commissione si chiede anzitutto se le questioni pregiudiziali sollevate dal giudice a quo siano ricevibili.

16. Essa rileva, in proposito, che questo è chiamato ad applicare una disposizione tributaria nazionale italiana che prevede determinati benefici per gli operatori qualificati come imprenditori agricoli a titolo principale (in prosieguo: gli «IATP») dalla legge italiana 9 maggio 1975, n. 153, che la Corte ha già riconosciuto non coincidente con le norme comunitarie relativamente a questo punto.

17. La Commissione aggiunge che la Corte ha rilevato al punto 26 della sentenza Tenuta il Bosco[5], che la «riduzione dell'imposta di registro sugli acquisti di terreni agricoli da parte degli imprenditori agricoli (...) non rientra nel campo di applicazione (...) del regolamento n. 797/85». Ora, è all'atto dell'acquisto di terre e al fine di ottenere un'aliquota ridotta per l'imposta di registro che la Monte Arcosu ha chiesto la sua iscrizione nell'Albo degli IATP.

5 — Sentenza 15 ottobre 1992, causa C-162/91 (Racc. pag. I-5279).

18. La Commissione perviene cionondimeno alla conclusione che le questioni sollevate sono ricevibili. Condivido questo punto di vista.

19. Ricordo, anzitutto, che nella citata sentenza Tenuta il Bosco il fatto che la questione sollevata riguardasse solo l'applicazione dell'imposta di registro sul trasferimento di fondi agricoli non ha impedito alla Corte di risolverla.

20. Occorre, poi, rilevare che nel caso di specie le questioni sono formulate in termini generali e non si richiamano esclusivamente alla normativa tributaria, il che tenderebbe a confermare che la controversia pendente dinanzi al giudice a quo non verte sulla questione dell'imposta di registro, bensì sull'iscrizione all'albo degli IATP in quanto tale.

21. Infine, il rifiuto di iscrivere la ricorrente nella causa principale nell'albo degli IATP non solo le impedisce di usufruire di un'aliquota ridotta di imposta, ma è anche atto a renderle più difficile l'accesso agli aiuti previsti nell'ambito della legislazione comunitaria.

22. Le questioni sollevate dal Tribunale civile e penale di Cagliari devono quindi essere risolte.

Quanto al merito

23. Giustamente la Commissione richiama, anzitutto, la nostra attenzione sul fatto che le nozioni di «agricoltore» e di «azienda agricola» non hanno un contenuto uniforme in diritto comunitario e che il loro significato varia a seconda degli scopi perseguiti dal legislatore. La soluzione della Corte varrà quindi solo ai fini dell'applicazione dei regolamenti relativi al miglioramento delle strutture agricole, il che è peraltro confermato dal testo della norma pertinente dei suddetti regolamenti, sopra citata, che dispone chiaramente che la definizione di IATP viene fornita esclusivamente ai fini dei suddetti regolamenti.

24. La Commissione fornisce altresì talune precisazioni relative all'oggetto delle questioni sollevate dal giudice a quo.

25. Esso si chiede se sia possibile concedere, nonostante il silenzio del legislatore nazionale, lo status di IATP alle «persone diverse dalle persone fisiche», e in particolare alle «società fornite di personalità giuridica».

26. Dal fascicolo di causa risulta che esistono disposizioni nazionali che disciplinano le condizioni per la concessione dello status di IATP a taluni soggetti giuridici diversi dalle persone fisiche. Ciò accade per le società di persone, che non godono in diritto italiano della personalità giuridica, nonché per talune cooperative ed associazioni, che in certi casi godono della personalità giuridica.

27. Ne deriva che le «società fornite di personalità giuridica» cui si riferisce il giudice a quo sono le società di capitali per le quali, in effetti, le norme di diritto interno applicabili nella causa principale non prevedono la possibilità di ricevere lo status di IATP.

28. Questa interpretazione trova peraltro conferma nel fatto che la ricorrente nella causa principale, cui è stata negata la qualifica di IATP a causa della mancanza di disposizioni applicabili al suo caso, è una società a responsabilità limitata, cioè una società di capitali.

29. Con la prima questione il giudice a quo ci chiede se sia possibile «dare concreta applicazione» alle disposizioni comunitarie nel caso delle società di capitali. Ciò equivale a chiederci se sia possibile per un giudice nazionale concedere, in mancanza di disposizioni di diritto interno applicabili, la qualifica di IATP alle suddette società.

30. Occorre quindi accertare se si possono stabilire i requisiti che siffatte società debbono soddisfare per usufruire della qualifica di IATP.

31. Tali requisiti costituiscono per l'appunto oggetto della seconda questione, che è quindi indissolubilmente collegata alla prima. Vi propongo, di conseguenza, di esaminarle congiuntamente.

32. Tanto la Commissione quanto la Monte Arcosu sostengono che la normativa comunitaria vieta agli Stati membri di escludere le società di capitali per il solo fatto della loro forma giuridica. Esse citano in tal senso la sentenza Villa Banfi [6], da cui deriverebbe che l'esclusione di taluni tipi di persone diverse dalle persone fisiche, in base ad un criterio meramente formale, non sarebbe conforme alla normativa comunitaria che non definirebbe condizioni tassative in materia.

33. Condivido questa analisi. Risulta infatti dallo stesso testo dell'art. 2, n. 5, terzo comma, del regolamento che gli Stati membri hanno non solo il diritto, ma anche il dovere di definire criteri di attribuzione della qualifica di IATP a persone diverse dalle persone fisiche.

34. Nella citata sentenza Villa Banfi la Corte aveva effettivamente già affermato che le disposizioni italiane controverse non attuavano in modo corretto la normativa comunitaria. Infatti, questa «non solo non esclude le persone giuridiche, ma le ricomprende esplicitamente nella sua sfera d'applicazione» [7], qualora soddisfino i requisiti previsti. Ora, questi requisiti prescindono dalla forma nella quale una persona giuridica è costituita.

35. La Corte ne ha dedotto che la normativa comunitaria non consente ad uno Stato membro di negare ad una società di capitali la qualifica di IATP per il solo motivo della sua forma giuridica.

36. Il diritto di una siffatta società ad ottenere la suddetta qualifica non può cionondimeno essere incondizionato giacché, come abbiamo visto, la normativa comunitaria impone agli Stati membri di definire criteri per la concessione. Ne consegue automaticamente che la sua piena applicazione dipende dall'intervento di una normativa nazionale.

37. Nel caso di specie è pacifico che nessuna disposizione di diritto interno pertinente aveva fissato i criteri richiesti al momento in cui la Monte Arcosu ha presentato la sua domanda.

38. Si deve quindi stabilire se questa carenza possa essere colmata dal giudice nazionale.

6 — Sentenza 18 dicembre 1986, causa 312/85 (Racc. pag. 4039).

7 — V. punto 10 della sentenza.

39. Secondo la Monte Arcosu dev'essere proprio così. Infatti, le autorità nazionali dovrebbero dare attuazione al regolamento, che — come essa ricorda — è obbligatorio in tutti i suoi elementi ai sensi dell'art. 189 del Trattato CE (divenuto art. 249 CE). Inoltre, esse avrebbero l'obbligo di non trattare le persone giuridiche in modo più sfavorevole delle persone fisiche.

40. Ora, sarebbe loro sufficiente attenersi ai criteri stabiliti dall'art. 2, n. 5, secondo comma, del regolamento, come peraltro impone loro il terzo comma dello stesso articolo.

41. Esse dovrebbero quindi applicare i requisiti di tempo e di reddito del lavoro agricolo alla stessa società, in quanto soggetto di diritto che esercita l'attività di imprenditore agricolo ed interamente distinto dai soci che la costituiscono.

42. Questa soluzione si imporrebbe logicamente in quanto la società di capitali fruisce della personalità giuridica. Essa ha quindi un'esistenza giuridica propria, distinta da quella dei soci. Inoltre, il socio di una società di capitali non gestirebbe in genere l'attività sociale. Infine, la qualità di socio sarebbe collegata al possesso di quote caratterizzate dalla loro cedibilità. Imporre particolari condizioni ai soci sarebbe quindi irragionevole ed in contrasto con la natura stessa della società di capitali.

43. Altrettanto logicamente, il requisito della capacità professionale può applicarsi solo alla persona fisica incaricata di esercitare l'attività per conto della società, in particolare a quella che è incaricata della gestione dell'impresa.

44. La Monte Arcosu aggiunge che quanto da essa prospettato trova conferma nelle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte suprema di cassazione, nonché nei provvedimenti adottati da diverse autorità legislative o amministrative.

45. La Commissione, dal canto suo, rileva che non ci troviamo in un caso in cui, in conformità alla giurisprudenza della Corte, spetta al giudice nazionale disapplicare una norma di diritto interno contrastante con il diritto comunitario. Nel caso di specie si tratta infatti di supplire alla mancanza di norme nazionali che attuino la normativa comunitaria.

46. Ora, l'attuazione del diritto comunitario presuppone, secondo la Commissione, una scelta tecnica da parte dello Stato membro, che ha quindi un certo potere

discrezionale. Difficilmente si concepirebbe, quindi, che il giudice si sostituisca alle autorità che hanno la responsabilità di effettuare siffatte scelte.

47. La Commissione ritiene tuttavia che, anche nel caso di specie, il principio dell'interpretazione del diritto nazionale in conformità al diritto comunitario consenta al giudice di applicare le norme nazionali in modo da colmare le lacune del diritto nazionale che costituiscono violazioni della normativa comunitaria.

48. In proposito, essa sostiene, in primo luogo, che, giacché la normativa nazionale contiene criteri di attribuzione della qualifica di IATP a persone diverse dalle persone fisiche, cioè le società di persone, il giudice nazionale dovrebbe accertare in quale misura tali criteri possano essere estesi alle società di capitali nonostante la differenza di natura tra società di persone e società di capitali.

49. La Commissione pone l'accento, in secondo luogo, su altri modi di procedere, nel caso di specie, all'interpretazione conforme del diritto nazionale. Essa ricorda infatti che la normativa della Regione Sardegna ha nel frattempo stabilito i criteri necessari per concedere la qualifica di IATP alle società di capitali. Se il giudice a quo potesse interpretare tale norma come avente valore retroattivo, esso potrebbe colmare la lacuna e impedirebbe così allo Stato membro, che ha trasposto talune norme con ritardo di diversi decenni, di opporre ai privati un diniego che deriverebbe dal proprio inadempimento.

50. La Commissione aggiunge, in terzo luogo, che, qualora invece non fosse possibile estendere il principio dell'interpretazione del diritto nazionale conformemente al diritto comunitario e il principio nemo auditur suam turpitudinem allegans utilizzato dalla Corte in merito a talune direttive non trasposte, non resterebbe altro rimedio per i privati che invocare la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario.

51. Essa ammette che nel caso di specie, in mancanza di norme nazionali che abbiano determinato in tempo utile i criteri per la concessione della qualifica di IATP, un siffatto ricorso per responsabilità cozza contro l'impossibilità di individuare gli operatori che avrebbero avuto diritto a qualificarsi IATP e che quindi sono stati lesi dal tardivo recepimento del diritto comunitario.

52. La Commissione ritiene tuttavia che, richiamandosi alle norme nazionali che hanno successivamente definito gli enti che possono godere della qualifica di IATP, sia possibile individuare la cerchia dei danneggianti dalla tardiva attuazione del diritto comunitario e quindi risarcire il danno.

53. La Commissione conclude sostenendo di non sottovalutare le difficoltà inerenti alle soluzioni da essa proposte. Essa ritiene cionondimeno che, qualora non vi si facesse ricorso, «dovrebbe riconoscersi che l'effetto diretto del divieto di discriminare le società di capitali in ragione della loro forma giuridica, riconosciuto dalla Corte sin dalla sentenza Villa Banfi, resta, in definitiva, condizionato ad un intervento del legislatore italiano che per quanto concerne la Regione Sardegna è intervenuto oltre 26 anni dopo l'emanazione della direttiva 72/159/CEE».

54. Che pensare di tali diverse soluzioni?

55. Nella citata sentenza Villa Banfi la Corte ha affermato che la normativa comunitaria vietava ad uno Stato membro di negare la qualifica di IATP ad un operatore per il solo motivo della sua forma giuridica.

56. Il criterio proposto dalla Monte Arcosu ha il merito di impedire un siffatto rifiuto da parte dello Stato membro, e quindi di rientrare nella falsariga di questa giurisprudenza.

57. Si deve però constatare che questo modo di procedere equivale a privare lo Stato membro di qualsiasi discrezionalità quanto alla determinazione dei criteri applicabili alle società di capitali.

58. Infatti, la soluzione proposta equivale ad applicare mutatis mutandis a queste società i criteri previsti dal legislatore nazionale, in base al diritto comunitario, per *le persone fisiche.*

59. Ora, l'art. 2, n. 5, terzo comma, del regolamento prevede espressamente che, per le persone diverse dalle persone fisiche, gli Stati membri definiscono i criteri «alla luce» di quelli relativi alle persone fisiche.

60. Quest'espressione, come è stato giustamente rilevato dalla Commissione, non impone ad uno Stato membro di trasporre puramente e semplicemente i criteri previsti nel secondo comma del suddetto articolo. Essa gli lascia al contrario un margine di manovra che il criterio proposto dalla Monte Arcosu equivale a negare del tutto.

61. In teoria, sarebbe, certamente, concepibile che il giudice nazionale sia confrontato ad una situazione in cui ciascun

azionista della società adempie i criteri previsti dal diritto nazionale, in base al diritto comunitario, per le persone fisiche o per le «associazioni di imprenditori agricoli». In tal caso, esso avrebbe l'obbligo di riconoscere la qualifica di IATP ad una società del genere?

62. Si potrebbe essere tentati di rispondere in senso affermativo. Una siffatta soluzione equivarrebbe però a privare di effetto i termini dell'art. 2, n. 5, terzo comma, del regolamento e, come ricorda il giudice a quo, cozzerebbe contro la differenza di natura tra le persone fisiche e le società di capitali, che sono, secondo le parole del giudice quo, un «soggetto giuridico del tutto distinto dalle persone dei singoli soci», che sono, «per così dire, defilate».

63. Esaminiamo ora le soluzioni prospettate dalla Commissione. La prima proposta della Commissione implica di suggerire al giudice a quo la possibilità di trasporre i criteri stabiliti dal diritto nazionale per talune persone diverse dalle persone fisiche al caso delle società di capitali.

64. Ciò equivarrebbe quindi ad applicare alle società di capitali la norma che la legge italiana 9 maggio 1975, n. 153, prevede, all'art. 13, per quanto riguarda le «associazioni di imprenditori agricoli», cioè che «i soci ritraggano dalla attività aziendale ed associata almeno il 50% del proprio reddito ed impieghino nella attività aziendale ed in quella associata almeno il 50 per cento del proprio tempo di lavoro».

65. Risulta di primo acchito che tale soluzione sarebbe, nel merito, identica a quella che ho appena esaminato nel paragrafo precedente, giacché tali criteri corrispondono, in sostanza, a quelli che si applicano alle persone fisiche.

66. Gli inconvenienti e le difficoltà di farvi ricorso sono quindi gli stessi.

67. La Commissione configura, in secondo luogo, la possibilità che il giudice nazionale possa applicare retroattivamente il criterio che la Regione Sardegna ha, nel frattempo, stabilito per le società di capitali.

68. Essa rileva, in proposito, che il giudice nazionale ha l'obbligo di accertare se il diritto italiano gli consenta una siffatta applicazione. L'esistenza di un obbligo del genere non può essere messa in dubbio.

69. Tuttavia, il vero problema è quello di accertare che cosa accade se il risultato di

tale accertamento si rivela negativo. In un caso del genere, il principio di prevalenza del diritto comunitario, da cui deriva quello dell'interpretazione conforme del diritto nazionale, invocato dalla Commissione, impone l'applicazione retroattiva dei provvedimenti adottati dal legislatore nazionale per garantire l'applicazione della norma comunitaria?

70. Ricordo, in proposito, che la Corte ha più volte affermato che:

«l'obbligo degli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato da questa contemplato come pure il dovere che essi hanno in virtù dell'art. 5 del Trattato di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo valgono per tutti gli organi degli Stati membri, ivi compresi, nell'ambito della loro competenza, quelli giurisdizionali. Ne discende che, nell'applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale quanto più possibile alla luce della lettera e dello scopo della direttiva per conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 189, terzo comma, del Trattato» [8].

8 — V., a mo' di esempi, sentenze 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing (Racc. pag. I-4135, punto 8), e 17 settembre 1997, causa C-54/96, Dorsch Consult (Racc. pag. I-4961, punto 43).

71. In questi casi, si trattava sicuramente di direttive piuttosto che di un regolamento, come nel caso di specie. Tuttavia, dato che il suddetto regolamento affida espressamente agli Stati membri la cura di emanare le misure necessarie per la sua attuazione, non occorre distinguerlo da una direttiva ai fini dell'applicazione di tale giurisprudenza.

72. Più seria è l'obiezione secondo cui, se il giudice nazionale dovesse applicare retroattivamente le norme adottate dalle competenti autorità di uno Stato membro per garantire l'attuazione del diritto comunitario, potrebbe cozzare contro il principio fondamentale del divieto di applicazione retroattiva della legge.

73. I limiti che potrebbero derivare per il giudice nazionale dall'applicazione di un principio nazionale di irretroattività non possono però andare oltre quanto richiesto dall'osservanza di tale principio in diritto comunitario.

74. Infatti, un principio di diritto nazionale, sia pure d'ordine costituzionale, non può porre nel nulla la preminenza del diritto comunitario, come la Corte ha già affermato nella sentenza Simmenthal [9].

9 — Sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77 (Racc. pag. 629).

75. É vero che questa affermazione dev'essere attenuata dal gioco del principio dell'autonomia istituzionale degli Stati membri, da cui deriva che spetta a questi ultimi definire le modalità procedurali nazionali per l'attuazione del diritto comunitario, purché non rendano impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto comunitario [10].

76. Nel caso di specie non è tuttavia in questione il contesto procedurale definito dal diritto nazionale, bensì la portata di un principio comune al diritto nazionale e al diritto comunitario, cioè quello della irretroattività.

77. Esaminiamo quindi l'effetto, nel caso di specie, del principio dell'irretroattività, quale si ricava dalla giurisprudenza della Corte.

78. Da questa risulta che tale principio deriva dalle esigenze della certezza del diritto nonché da quelle della tutela del legittimo affidamento e non ha quindi una portata assoluta.

79. Così, secondo una giurisprudenza costante,

«benché, in linea di massima, il principio della certezza delle situazioni giuridiche osti a che l'efficacia nel tempo di un atto comunitario decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione, una deroga è possibile, in via eccezionale, qualora lo esiga lo scopo da raggiungere e purché il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato» [11].

80. Ora, nel caso di specie l'applicazione retroattiva delle norme nazionali in questione non comprometterebbe affatto la tutela del legittimo affidamento degli operatori di cui trattasi.

81. Infatti, essa avrebbe l'effetto di consentire di precisare adeguatamente la portata di un diritto derivante per loro dalla normativa comunitaria, diritto che si deve far valere nei confronti delle pubbliche autorità e non già di altri privati.

10 — Sentenze 14 dicembre 1995, cause riunite C-430/93 e C-431/93, Van Schijndel e Van Veen (Racc. pag. I-4705), e causa C-312/93, Peterbroeck (Racc. pag. I-4599).

11 — V, in particolare, sentenze 25 gennaio 1979, causa 98/78, Racke (Racc. pag. 69), e causa 99/78, Decker (Racc. pag. 101).

82. La disapplicazione delle norme nazionali avrebbe, invece, l'effetto di privare gli operatori della possibilità di fruire di tale diritto. Non sarebbe il loro legittimo affidamento ad essere così tutelato, bensì, paradossalmente, l'astensione delle competenti autorità dello Stato membro che non hanno adottato al momento richiesto le norme imposte dall'attuazione del diritto comunitario.

83. Quindi non siamo affatto in una situazione in cui il diritto comunitario, in forza del principio della tutela del legittimo affidamento e di quello della certezza del diritto, esclude qualsiasi applicazione retroattiva delle norme nazionali in questione.

84. Ciò accadrebbe qualora si trattasse, quod non, di imporre retroattivamente un obbligo o un qualsiasi onere a dei singoli. Non si tratta nemmeno di incriminare un comportamento che non era punibile al momento in cui è stato adottato. Non siamo quindi in una situazione del tipo di quella in cui si applica il principio della irretroattività delle norme penali, comune a tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e sancito dall'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

85. Da quanto precede deriva che l'applicazione retroattiva da parte del giudice nazionale delle disposizioni nazionali adottate in attuazione del regolamento non può cozzare nel caso di specie contro il principio di irretroattività, quale deriva dal diritto comunitario.

86. Per il motivo indicato sopra, nel paragrafo 73, il giudice nazionale non potrebbe quindi nemmeno vedersi opporre un principio di retroattività ricavato dal diritto nazionale.

87. Tenuto conto delle considerazioni che ho appena esposto, non vedo la necessità di far valere la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario, basandosi sui principi attuati dalla Corte nella giurisprudenza Francovich e a. [12], in cui era in questione una situazione analoga al presente caso, nel senso che la mancanza di norme nazionali di trasposizione aveva l'effetto di privare talune persone di diritti che la norma comunitaria mirava a concedere loro.

88. É quindi in subordine che farei le seguenti osservazioni.

12 — Sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90 (Racc. pag. I-5357).

89. La Corte ha affermato che, in una situazione del genere, in cui il pieno effetto delle norme comunitarie è subordinato alla condizione di un'azione da parte dello Stato e in cui, di conseguenza, i singoli non possono, in mancanza di questa azione, far valere dinanzi ai giudici nazionali i diritti loro riconosciuti dall'ordinamento comunitario, la possibilità di risarcimento a carico dello Stato membro è particolarmente indispensabile.

90. Questa soluzione era dettata, secondo la Corte, dalla piena efficacia delle norme comunitarie nonché dalla tutela dei diritti che esse riconoscono.

91. Le stesse preoccupazioni valgono in questo caso.

92. Si potrebbe certamente obiettare che si pone nel caso di specie il problema di stabilire i beneficiari della norma comunitaria, giacché questi devono essere definiti dalla norma nazionale la cui mancanza è all'origine della controversia.

93. In proposito, approvo il punto di vista della Commissione secondo cui occorre richiamarsi alle norme nazionali che attuano ormai la norma comunitaria.

94. Infatti, adottandole, lo Stato membro ha esercitato il potere discrezionale riconosciutogli dalla normativa comunitaria. Quindi, richiamandosi a tali norme per determinare i potenziali beneficiari della normativa comunitaria e quindi le persone in diritto di far valere un pregiudizio, il giudice nazionale non si sostituirebbe affatto alle autorità incaricate di operare la scelta che la messa in atto della normativa in questione presuppone.

95. É certamente vero che, qualora avesse adottato le norme prescritte entro i termini, lo Stato membro avrebbe potuto far ricorso a criteri diversi da quelli che ha attualmente seguito. Ciò non toglie che lo Stato membro si è astenuto, in violazione del diritto comunitario, dall'esercitare tale facoltà in tempo utile.

96. Non si può quindi ammettere che esso possa ora avvalersi di tale astensione contraria al Trattato e farne sopportare le conseguenze agli operatori lesi.

97. In tal modo il giudice nazionale sarebbe in grado di conciliare la tutela dei diritti derivanti per i singoli dal diritto comunitario con il rispetto della discrezionalità che questo ha riconosciuto nel caso di specie allo Stato membro.

Conclusione

98. Tenuto conto di quanto precede, vi propongo di risolvere come segue le questioni sollevate dal Tribunale civile e penale di Cagliari:

«Non deriva né dall'art. 2, n. 5, del regolamento (CEE) del Consiglio 12 marzo 1985, n. 797, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie, né dall'art. 5, n. 5, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 luglio 1991, n. 2328, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie, che il giudice nazionale sia tenuto ad applicare alle società di capitali la nozione di imprenditore agricolo a titolo principale prevista per le persone fisiche e per le persone diverse dalle persone fisiche, qualora uno Stato membro non abbia definito tale nozione riferendosi alle suddette società.

Per contro, la necessità di dare un'interpretazione del diritto nazionale conforme al diritto comunitario impone al giudice nazionale di applicare le norme interne necessarie per definire la nozione di imprenditore agricolo a titolo principale nel contesto delle società di capitali, anche se tali norme sono intervenute tardivamente, al fine di consentire alle società di capitali di ottenere, se soddisfacevano i requisiti stabiliti dalle suddette norme e dagli atti delle istituzioni intervenuti in materia, l'attribuzione della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale».