CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 24 marzo 1998 *

1. L'art. 1 della direttiva del Consiglio 28 aprile 1975, 75/268/CEE, sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate [1], autorizza gli Stati membri, «al fine di preservare l'attività agricola necessaria per il mantenimento di un livello minimo di popolazione o per la conservazione dell'ambiente naturale in talune zone svantaggiate», ad istituire un regime particolare di aiuti «destinato ad incentivare le attività agricole e a migliorare il reddito degli agricoltori di tali zone».

2. L'art. 4 precisa che tale regime comprende, tra l'altro, «la concessione (...) di un'indennità che compensi gli svantaggi naturali permanenti».

3. Le condizioni in cui gli Stati membri possono adottare tali misure specifiche a favore dell'agricoltura di talune zone svantaggiate sono precisate agli artt. 17 e seguenti del regolamento (CEE) del Consiglio 15 luglio 1991, n. 2328, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie [2].

4. L'art. 17, n. 1, del regolamento n. 2328/91 dispone:

«Nelle regioni comprese nell'elenco comunitario delle zone agricole svantaggiate, compilato conformemente alla direttiva 75/268/CEE, gli Stati membri possono concedere a favore delle attività agricole un'indennità compensativa annua, fissata in funzione degli svantaggi naturali permanenti descritti all'articolo 3 di tale direttiva, entro i limiti e secondo le modalità di cui agli articoli 18 e 19 del presente regolamento».

5. All'art. 18 si precisa inoltre che:

«1. Sono beneficiari dell'indennità compensativa concessa dagli Stati membri, gli imprenditori che coltivano almeno 3 ha di superficie agricola utilizzata e che si impegnano a proseguire un'attività agricola conforme agli obiettivi di cui all'articolo 1 della direttiva 75/268/CEE, per almeno un quinquennio a decorrere dal primo pagamento dell'indennità compensativa (...)

(...)

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 128, pag. 1.

2 — GU L 218, pag. 1.

3. Gli Stati membri possono stabilire condizioni complementari o limitative per la concessione dell'indennità compensativa, anche a favore di prassi rispondenti alle esigenze della tutela dell'ambiente e della conservazione dello spazio naturale».

6. Per quanto riguarda la Finlandia, le condizioni per la concessione di un'indennità compensativa degli svantaggi naturali permanenti (in prosieguo: l'«indennità compensativa») sono state fissate dalla decisione del Consiglio dei ministri finlandese 15 giugno 1995, n. 861. Conformemente agli artt. 29 e 30 del citato regolamento n. 2328/91, la Commissione ha constatato, con decisione 29 agosto 1995, che le disposizioni adottate dal governo finlandese soddisfacevano i presupposti per la partecipazione finanziaria della Comunità, fatta eccezione per l'art. 5, n. 3, della decisione n. 861/1995, che imponeva al beneficiario dell'indennità di avere una residenza fissa in Finlandia. Con decisione 31 agosto 1995, n. 1097, il Consiglio dei ministri finlandese ha abrogato tale disposizione.

7. L'art. 2 della decisione 861/1995 prevede che l'indennità compensativa degli svantaggi naturali permanenti è diretta a garantire la prosecuzione dell'attività agricola e, per tale via, a mantenere un livello minimo di popolazione nonché a preservare la vitalità dell'ambiente rurale in talune zone svantaggiate in rapporto all'esercizio dell'agricoltura.

8. L'art. 6 della detta decisione enumera dettagliatamente le condizioni di concessione dell'indennità relative alla residenza del beneficiario. Ne risulta che l'indennità compensativa può essere corrisposta ad un agricoltore il quale risiede nella sua azienda o ad una distanza massima di dodici chilometri, percorribili su strada transitabile, dal centro di attività principale di quest'ultima. Tuttavia, l'autorità comunale può decidere, in via pregiudiziale e per «ragioni speciali», che l'indennità compensativa sia pagata anche ad un agricoltore il quale non soddisfi tale condizione di residenza.

9. In tal caso l'art. 6, terzo comma, esige che tale agricoltore gestisca direttamente l'azienda ed ottenga almeno il 50% dei suoi redditi dall'agricoltura, dall'orticoltura, dalla silvicultura o da altre attività rurali menzionate nella disposizione in parola, posto che tali attività devono essere svolte nell'azienda per cui è richiesta l'indennità.

10. Le due cause oggetto del presente procedimento pregiudiziale riguardano l'applicazione di tale disposizione.

11. Nel procedimento C-9/97, la ricorrente nella causa a qua, la signora Jokela, è proprietaria, in condivisione col marito, di un'azienda agricola situata in una zona svantaggiata, ai sensi della normativa. Dal 1994, essa risiede col marito, funzionario presso il ministero degli Affari esteri finlandese, a Bonn. La competente autorità municipale ha rifiutato di concederle l'indennità compensa-

tiva per il 1995 in quanto non era residente nella fattoria oppure a non più di dodici chilometri dalla stessa e poiché non sussistevano «ragioni speciali» per accogliere la sua domanda. La signora Jokela ha impugnato tale decisione senza esito positivo dinanzi al maaseutuelinkeinopiiri dell'Etelä-Pohjanmaan (autorità distrettuale per le attività economiche rurali dell'Ostrobotnia meridionale), e, in un secondo tempo, dinanzi al maaseutuelinkeinojen valituslautakunta (commissione di ricorso per le attività economiche rurali), il quale ha sospeso il procedimento e sottoposto alla Corte due questioni pregiudiziali.

12. La ricorrente nella causa principale di cui al procedimento C-118/97, la signorina Pitkäranta, nata nel 1989, ha ereditato un'azienda agricola situata in una zona svantaggiata ai sensi della normativa, a 70 chilometri dall'attuale luogo di residenza. Nel 1995 essa ha chiesto di fruire dell'indennità compensativa, ma tale domanda è stata respinta per il motivo che essa non era residente nella fattoria o a non più di dodici chilometri da quest'ultima, né esercitava in proprio l'attività agricola. Essa ha impugnato tale decisione in primo grado e, successivamente, in appello dinanzi al maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, il quale ha sospeso il giudizio e sottoposto alla Corte due questioni pregiudiziali, di cui la prima è identica a quella sollevata nel procedimento C-9/97.

13. Tale questione è formulata nei seguenti termini:

«1) Se sia conforme agli obiettivi perseguiti dagli artt. 17 e 18 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2328/91, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie, nonché dall'art. 1 della direttiva del Consiglio, 75/268/CEE, sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate, il fatto di accordare in ragione di svantaggi naturali un'indennità compensativa ad un agricoltore che non risiede nell'azienda agricola da lui posseduta o gestita in Finlandia in una zona svantaggiata ai sensi della detta direttiva, ma che invece risiede, per la maggior parte dell'anno, al di fuori di siffatta zona.

In caso di soluzione affermativa, pur parziale o condizionata, della detta questione,

a) Se sia possibile, tenuto conto dei citati articoli e dei principi di cui agli artt. 5, 40, n. 3, secondo comma e 42, secondo comma, lett. a), del Trattato CE, considerando specialmente il principio della parità di trattamento tra agricoltori e il divieto di discriminazione ad esso collegato, esigere, ai fini della concessione dell'indennità compensativa degli svantaggi naturali di cui all'art. 6 della decisione nazionale del Consiglio dei ministri, in una situazione in cui l'agricoltore risiede al di fuori dell'azienda agricola a più di dodici chilometri su strada transitabile dal centro di attività principale di quest'ultima, che l'agricoltore medesimo ricavi inoltre

almeno la metà dei suoi redditi complessivi dall'agricoltura, dall'orticoltura e dalla silvicultura, nonché da altre attività esercitate nell'azienda, e che gestisca direttamente l'azienda; oppure

b) Se il fatto di esigere inoltre sempre che sussistano "ragioni speciali" sia, in particolare, compatibile col principio della certezza del diritto, che va osservato nell'ordinamento comunitario».

14. La seconda questione comporta due varianti, a seconda che si tratti della causa C-9/97 (Jokela) o della causa C-118/97 (Pitkäranta):

«2) Se sia, in particolare, contrario ai principi del divieto di discriminazione e di proporzionalità o ad altri principi applicabili del diritto comunitario, il fatto di escludere dal beneficio dell'indennità compensativa quando si tratti di:

— un'imprenditrice agricola che risiede per la maggior parte dell'anno in un altro Stato dell'Unione europea insieme col coniuge, il quale è l'altro comproprietario dell'azienda agricola in questione e lavora in qualità di rappresentante diplomatico dello Stato finlandese (causa C-9/97)

— un minorenne che risiede stabilmente presso il suo tutore nella zona di Helsinki a circa 70 chilometri di distanza dal centro d'attività dell'azienda agricola e che non può esercitare egli stesso direttamente né mediante un impegno diretto del suo tutore l'attività agricola nell'azienda (causa C-118/97)».

Sulla ricevibilità

15. Il governo finlandese, nonché la Commissione mi forniscono anzitutto un certo numero di elementi che mi consentono di valutare la natura di giudice, ex art. 177 del Trattato CE, del maaseutuelinkeinojen valituslautakunta.

16. Da tali elementi emerge che tale istituzione è stata creata da una legislazione nazionale, cioè la legge finlandese 4 dicembre 1992, n. 1203, come modificata con legge n. 36/1995. Essa è composta di tre membri: il presidente ed il vicepresidente, nominati per un periodo di cinque anni dal presidente della Repubblica ed in possesso di diploma che permetta di accedere alla funzione di giudice, che esercitano le loro funzioni in via principale; il terzo membro è un esperto nominato per lo stesso periodo dal Consiglio dei ministri; esso cambia a seconda del tipo di causa e svolge le sue funzioni in via complementare. Tutti i membri godono della stessa inamovibilità dei giudici.

17. Il ruolo del maaseutuelinkeinojen valituslautakunta in materia di aiuti relativi alle attività rurali ha la sua base giuridica nella legge finlandese n. 1336/1992. Essa prevede che in una prima fase spetta all'autorità comunale incaricata delle attività rurali pronunciarsi su una domanda relativa alla concessione di un aiuto. In caso di rifiuto, la parte interessata ha il diritto di contestare la decisione dinanzi al maaseutuelinkeinopiiri le cui decisioni sono a sua volta impugnabili dianzi al maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, come si è verificato nelle cause pendenti dinanzi alla Corte.

18. Il maaseutuelinkeinojen valituslautakunta statuisce in diritto, conformemente alla normativa applicabile e secondo le norme del codice di procedura.

19. Il governo finlandese precisa che il maaseutuelinkeinojen valituslautakunta è un'autorità di ricorso indipendente, le cui decisioni possono essere impugnate dianzi al Korkein hallinto-oikeus. Nel caso di specie, la decisione adottata può essere impugnata solo previa autorizzazione del Korkein hallinto-oikeus.

20. È quindi manifesto che il maaseutuelinkeinojen valituslautakunta è un organo indipendente che statuisce in diritto, secondo una composizione ed una procedura determinata dalla legge, non dalle parti. Ritengo pertanto che, conformemente alla giurisprudenza della Corte [3], non c'è ragione di dubitare che ben si tratta di un giudice ex art. 177 del Trattato. La ricevibilità delle questioni pregiudiziali è dunque incontestabile nel caso di specie.

Quanto alla prima questione

21. Si chiede alla Corte se l'indennità compensativa possa essere concessa ad un imprenditore agricolo che non risiede nella sua azienda, situata in una zona svantaggiata in Finlandia, ma risiede al di fuori di tale zona per la maggior parte dell'anno.

22. La pertinente normativa comunitaria, cioè la direttiva 75/268 nonché il regolamento n. 2328/91, già citati, non esige esplicitamente che l'agricoltore il quale chiede di fruire dell'indennità risieda nell'azienda in questione.

23. In effetti, come si è visto, l'art. 18 del regolamento n. 2328/91 precisa unicamente che i beneficiari dell'indennità sono «gli

3 — V., in particolare, sentenze 30 giugno 1996, causa 61/65, Vaassen-Göbbels (Racc. pag. 377); 6 ottobre 1981, causa 264/80, Broekmeulen (Racc. pag. 2311); 11 giugno 1987, causa 14/86, Pretore di Salò/X (Racc. pag. 2545); 17 ottobre 1989, causa 109/88, Danfoss (Racc. pag. 3199) e 17 settembre 1997, causa C-54/96, Dorsch Consult (Racc. pag. I-4961, punto 23).

imprenditori che coltivano almeno 3 ha di superficie agricola utilizzata e che si impegnano a proseguire un'attività agricola conforme agli obiettivi di cui all'articolo 1 della direttiva 75/268/CEE, per almeno un quinquennio a decorrere dal primo pagamento dell'indennità compensativa»

e che

«può essere esonerato da tale impegno l'imprenditore che cessi l'attività agricola, nel caso in cui sia garantita la continuità di sfruttamento delle superfici interessate».

24. Analogamente il decimo 'considerando' della direttiva 75/268, ripreso dal trentasettesimo 'considerando' del regolamento n. 2328/91, menziona gli

«imprenditori agricoli che esercitano stabilmente la loro attività nelle zone svantaggiate».

25. Il governo francese ritiene però che la condizione della residenza deriva implicitamente dal dispositivo voluto dal legislatore comunitario. Infatti non sarebbe possibile svolgere un'effettiva attività agricola, nel senso degli obiettivi della normativa, senza risiedere nell'azienda in questione. Inoltre il legislatore comunitario perseguirebbe anche l'obiettivo di preservare il tessuto sociale delle zone svantaggiate. Quest'ultimo non potrebbe essere raggiunto se l'imprenditore beneficiario dell'indennità fosse libero di non risiedere nell'azienda situata nella zona svantaggiata.

26. Il governo finlandese insiste del pari sull'importanza di tale considerazione, segnatamente quanto al mantenimento di servizi essenziali per la popolazione. Non ne trae tuttavia la conclusione, contrariamente al governo francese, che occorra necessariamente esigere dal beneficiario dell'indennità che risieda nella sua azienda.

27. La signora Jokela ritiene, dal canto suo, che è possibile realizzare gli obiettivi della normativa, cioè il proseguimento dell'attività agricola nelle zone svantaggiate, senza risiedere necessariamente nell'azienda per cui si richiede l'indennità o nelle sue immediate vicinanze. In particolare, essa asserisce che la natura delle colture praticate nella sua azienda nonché la presenza sul posto di familiari le consentono di garantire la continuità della gestione aziendale senza essere *in loco*.

28. In assenza di disposizione esplicita della normativa più sopra citata, ci si deve riferire, come precisano il governo finlandese e la

Commissione, agli obiettivi perseguiti dal legislatore comunitario.

29. Il quinto 'considerando' della già citata direttiva 75/268 sintetizza gli scopi principali ricercati dal Consiglio:

«considerando che il persistente deterioramento dei redditi agricoli in tali zone rispetto alle altre regioni della Comunità e l'esistenza di condizioni di lavoro particolarmente difficili sono all'origine di un massiccio esodo agricolo e rurale, che alla fine si traduce nell'abbandono delle terre precedentemente coltivate e che, inoltre, mette a repentaglio la vitalità medesima e il popolamento delle zone, la cui popolazione dipende essenzialmente dall'economia agricola».

30. Il legislatore ha quindi, anzitutto, inteso arrestare la diminuzione del reddito agricolo delle zone considerate, ciò al fine di evitare l'esodo rurale che rimette in questione, a termine, la vitalità ed il popolamento delle zone interessate.

31. Ciò risulta del pari dall'art. 1 del regolamento n. 2328/91 che al n. 1, punto iii), menziona il sostegno al reddito come mezzo per mantenere la vitalità delle zone svantaggiate. Queste due nozioni figurano anche al n. 2, lett. e), dello stesso art. 1.

32. Il quarto 'considerando' della direttiva 75/268 richiama, per quanto attiene al medesimo, la protezione dello spazio naturale nelle zone svantaggiate, obiettivo che si ritrova all'art. 1, n. 1, punto iv), del regolamento n. 2328/91.

33. La normativa comunitaria ha dunque essenzialmente per obiettivo di sostenere il proseguimento dell'attività agricola in zone dove, senza tale sostegno, quest'ultima risulterebbe compromessa, con tutte le conseguenze negative che ciò implica per il popolamento e la preservazione dell'ambiente delle zone interessate.

34. Orbene, come scrive la Commissione, un agricoltore può, in ogni caso in determinate circostanze, mantenere la sua azienda in attività senza risiedervi necessariamente.

35. Va quindi inferito da quanto precede che la soluzione della questione dev'essere positiva.

36. L'art. 1 della direttiva 75/268, richiamato dal governo francese nelle sue conclusioni a

favore di una soluzione negativa, mi pare invece orientato anch'esso nel senso delle precedenti considerazioni.

37. Infatti, come si è già visto, tale disposizione stabilisce che gli Stati membri sono autorizzati ad istituire un regime particolare di aiuti, «al fine di preservare l'attività agricola necessaria *per* il mantenimento di un livello minimo di popolazione *o* la conservazione dell'ambiente naturale in talune zone svantaggiate» [4].

38. Tale disposizione conferma dunque che il popolamento non è il primo obiettivo, ed ancor meno l'unico, del regime da istituire. Al contrario, il popolamento, alla stessa stregua della conservazione dell'ambiente naturale, deve risultare dal mantenimento dell'attività agricola, che la normativa cerca di agevolare.

39. Non mi sembra quindi possibile accettare la tesi secondo cui l'importanza di tale obiettivo di popolamento possa significare che la normativa esigerebbe implicitamente una clausola di residenza come quella cui allude il giudice a quo.

40. In via subordinata, il governo francese fa valere che, se la clausola di residenza non rientra nelle condizioni implicite della normativa comunitaria, allora gli Stati membri sono liberi di introdurre una clausola siffatta nelle misure nazionali di attuazione, previste al citato art. 18, n. 3, del regolamento n. 2328/91.

41. Tale disposizione permette infatti agli Stati membri di disporre condizioni complementari, o limitative, alla concessione dell'indennità compensativa. Essi possono quindi formulare condizioni che vanno oltre quelle contenute esplicitamente nelle disposizioni comunitarie. È peraltro proprio quanto è stato fatto dal governo finlandese nella decisione n. 861/1995, di cui si tratta nella causa principale.

42. Ciò non toglie che tali esigenze supplementari debbono essere conformi agli obiettivi della normativa comunitaria.

43. Non occorre tuttavia approfondire l'esame di tale argomento avanzato in via subordinata dal governo francese, poiché la

4 — Il corsivo è mio.

questione sottoposta alla Corte dal giudice nazionale verte sulla possibilità, per uno Stato membro, di non obbligare a risiedere nell'azienda e non su quella, al contrario, di imporre una condizione siffatta.

Quanto alla prima questione, lett. a) e b)

44. Mi pare opportuno esaminare congiuntamente le lettere a) e b) della prima questione che sono strettamente connesse.

45. Il regime istituito dalla decisione n. 861/1995 del Consiglio dei ministri finlandese prevede all'art. 6, preceduto dal sottotitolo «Residenza nella fattoria» che un'indennità compensativa è corrisposta all'agricoltore se questi risiede nella fattoria o ad una distanza non superiore a dodici chilometri.

46. Tuttavia, il terzo comma del medesimo articolo autorizza l'autorità comunale a decidere, per motivi particolari, di versare ugualmente l'indennità compensativa ad un agricoltore il qual non soddisfi la condizione di residenza prevista al primo comma. In tal caso si richiede che l'agricoltore gestisca direttamente l'azienda [5] o, secondo una traduzione più letterale, che eserciti l'agricoltura o l'orticoltura impegnandosi personalmente «di sua propria iniziativa» [6]. Inoltre, esso deve ottenere almeno il 50% del suo reddito complessivo dall'agricoltura, dall'orticoltura, dalla silvicultura o da altre attività rurali menzionate nel comma in parola.

47. Nel caso di specie si è dunque in presenza di una regola e di un'eccezione. La regola prevede la residenza del ricorrente nella medesima fattoria o nelle immediate vicinanze di quest'ultima. L'eccezione permette di derogare a tale principio per ragioni speciali, a condizione però che siano soddisfatte determinate condizioni minime.

48. Pertanto, se la regola è compatibile col diritto comunitario, a fortiori deve esserlo l'eccezione, in virtù del principio «chi più può, meno può».

49. Orbene, né la ricorrente, né il governo finlandese, né il governo francese, né la Commissione hanno sostenuto che la regola fosse incompatibile col diritto comunitario. Per soprammercato i dubbi del giudice a quo, formulati nella prima questione, vertono unicamente sul punto se il diritto

5 — Nota irrilevante per la traduzione in lingua italiana.

6 — Traduzione letterale per «omatoimisesti». Il testo non dice quindi «lui stesso» = «itse», né «con le sue proprie forze» = «omin voimin», né «per proprio conto» = «omaan lukuunsa».

comunitario autorizzi eccezioni alla regola della residenza nella fattoria e non certo sulla legittimità della regola medesima.

50. È quindi lecito concludere che, siccome le regola stessa è compatibile col diritto comunitario, lo è pure la deroga, essendo questa meno severa della regola.

51. Il giudice nazionale si chiede tuttavia se l'eccezione non sia incompatibile col principio della parità di trattamento e con quello, connesso, del divieto di discriminazione perché essa esige non soltanto che la persona richiedente l'indennità ottenga almeno il 50% del suo reddito complessivo dalle attività svolte nell'azienda, ma anche ch'essa gestisca direttamente quest'ultima. Tale è l'oggetto della prima questione, lett. a).

52. Esamino dunque rispetto a quali soggetti potrebbero essere discriminate persone le quali versano in una situazione come quella delle ricorrenti nella causa principale.

53. Non può trattarsi di una discriminazione rispetto agli agricoltori la cui azienda si trova in una zona non svantaggiata ed i quali non sono soggetti ad alcuna condizione quanto alla residenza, alla gestione dell'azienda o ai redditi ottenuti da quest'ultima. Infatti tali agricoltori non possono rivendicare l'indennità compensativa. Essi versano quindi in una situazione totalmente diversa.

54. In effetti, è pienamente legittimo che gli Stati membri possano subordinare la concessione di vantaggi, previsti in ragione di problemi particolari di cui soffrono talune regioni, all'osservanza di determinate condizioni intese a garantire che siano raggiunti gli obiettivi perseguiti da un siffatto regime speciale.

55. Trattasi allora di discriminazione tra imprenditori agricoli che risiedono a una distanza inferiore a dodici chilometri dall'azienda, da un lato, e coloro che risiedono più lontano, dall'altro?

56. Un caso del genere non si verifica nella fattispecie. Neppure la situazione di tali due categorie di agricoltori è comparabile.

57. Come ha fatto rilevare il governo finlandese, l'agricoltore che risiede nella fattoria o nelle immediate vicinanze di quest'ultima contribuisce in ogni caso e direttamente all'obiettivo di preservare un minimo di popolazione nella zona svantaggiata. Viceversa, un imprenditore agricolo il quale risieda effettivamente, per una gran parte dell'anno, al di fuori della zona svantaggiata non contribuisce automaticamente ad un obiettivo siffatto. Condizioni destinate ad assicu-

rare un collegamento minimo tra una persona siffatta e l'azienda non potrebbero dunque costituire una violazione del principio della parità di trattamento o del principio di non discriminazione.

58. Rammento anche che la condizione di gestire direttamente l'azienda è meno severa di quella di risiedervi in permanenza e, anche per tale motivo, non può parlarsi di discriminazione a detrimento delle pesone che risiedono ad una distanza maggiore.

59. Con la prima questione, lett. b), il giudice nazionale chiede se sia compatibile col principio della certezza del diritto, imposto dall'ordinamento comunitario, esigere sempre «*inoltre*» [7] che sussista una ragione speciale.

60. Per quanto mi riguarda, reputo che la «ragione speciale» non costituisce tanto una condizione complementare, quanto una porta d'ingresso (o una chiave) per poter accedere ad un regime più favorevole del regime normale.

7 — Il corsivo è mio.

61. Una persona che intenda essere esonerata dall'osservanza della regola normale deve avere un motivo, degno di rispetto, per potervisi sottrarre. Si tratta della «ragione speciale». Inoltre, se la clausola relativa alle ragioni speciali non figurasse nel testo, si sarebbe puramente e semplicemente in presenza di due possibilità alternative equivalenti:

— il richiedente risiede a meno di dodici chilometri dalla fattoria;

— oppure egli la gestisce e ne ottiene il 50% del suo reddito.

62. Orbene, se si offrisse una scelta siffatta, ciò potrebbe condurre ad una proliferazione del numero degli «absentee-landlords».

63. Molti proprietari potrebbero decidere, infatti, di gestire la loro fattoria a distanza, per telefono e per fax, con l'aiuto di un operaio agricolo, trascorrendovi solo un mese d'estate.

64. Pertanto essi non contribuirebbero più personalmente all'obiettivo di mantenere la popolazione nella zona svantaggiata.

65. Il riferimento ad una ragione speciale è quindi particolarmente giustificato dagli obiettivi del sistema delle indennità compensative.

66. Rimane da determinare se la nozione di «ragione speciale» violi il principio della certezza del diritto. Tale principio esige che le norme giuridiche siano chiare e precise ed è diretto a garantire la prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto comunitario [8].

67. È certo che la nozione di «ragione speciale» è vaga e che il soggetto di diritto in questione non conosce a priori che tipo di situazioni potrebbero rientrare in tale categoria.

68. Ma sarebbe impossibile prevedere in anticipo tutte le situazioni in parola. Inoltre non si tratta di una condizione che deve essere soddisfatta da tutti i richiedenti, ma di una clausola di flessibilità destinata a concorrere alla soluzione di problemi particolari.

69. Nel caso in cui voi foste tuttavia d'avviso che si sarebbe in presenza di una condizione complementare o limitativa, essa rientrerebbe certamente nel potere discrezionale che l'art. 18, n. 3, del regolamento n. 2328/91 lascia agli Stati membri di definire condizioni siffatte.

Quanto alla seconda questione

70. Nelle due fattispecie di cui alla causa principale, la seconda questione sollevata fa riferimento al principio di non discriminazione. Va presupposto che il giudice nazionale si riferisca all'assenza di discriminazione arbitraria. Infatti, poiché la questione è sollevata nel contesto di un regime speciale, derogatorio rispetto al diritto comune, la discriminazione di cui trattasi va intesa come relativa non già a qualsiasi disparità di trattamento, ma unicamente alle disparità di trattamento prive di giustificazione oggettiva.

71. Ciò è peraltro confermato dalle disposizioni del Trattato relative alla politica agricola comune, poiché l'art. 39, n. 2, del Trattato CE impone di tener conto delle «disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole».

72. Nel procedimento C-9/97, si chiede alla Corte se il principio di non discriminazione e quello di proporzionalità, o altri principi di diritto comunitario, impediscano di escludere dal beneficio dell'indennità compensa-

8 — V., sentenze 15 febbraio 1996, causa C-63/93, Duff e a. (Racc. pag. I-569), e 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973, punto 67).

tiva un'imprenditrice agricola che risiede per la maggior parte dell'anno in un altro Stato membro insieme col coniuge, il quale è l'altro comproprietario dell'azienda agricola in questione e lavora in qualità di rappresentante diplomatico dello Stato finlandese.

73. La signora Jokela ricorda, in primo luogo, che l'art. 5, n. 3, primo comma, della decisione n. 861/1995 del Consiglio dei ministri finlandese nella sua versione iniziale conteneva una clausola di residenza fissa in Finlandia, rispetto a cui la Commissione aveva formulato obiezioni, secondo il procedimento previsto agli artt. 29 e 30 del regolamento n. 2328/91. Il comma in questione era stato allora abrogato con decisione n. 1097/1995 del Consiglio dei ministri finlandese.

74. La signora Jokela ritiene tuttavia che, tramite la condizione di residenza a dodici chilometri di distanza massima dall'azienda, il governo finlandese ha ripristinato nei fatti la condizione che impone una residenza fissa in Finlandia, poiché sarebbe impossibile soddisfare la condizione dei dodici chilometri senza risiedere in Finlandia.

75. Non posso tuttavia condividere tale punto di vista. Infatti la clausola di residenza nella sua attuale versione non implica alcuna discriminazione tra produttori di differenti Stati membri, poiché, come sottolineano sia il governo finlandese, sia la Commissione, imprenditori agricoli stabiliti in Finlandia, a più di dodici chilometri dal centro principale di attività della propria azienda, si trovano nella stessa situazione degli operatori stabiliti in altri Stati membri. Così la situazione della ricorrente nella causa principale, considerata come residente a Bonn, sarebbe esattamente la medesima, con riguardo alla normativa finlandese, che se essa fosse residente ad Helsinki.

76. La signora Jokela allude anche alla libera circolazione dei lavoratori, che sarebbe compromessa dalla condizione di residenza imposta dalle autorità finlandesi. Va però rilevato che, nel caso di specie, la signora Jokela, al seguito del coniuge, diplomatico, rappresentante lo Stato finlandese presso un altro Stato membro, non esercita il suo diritto alla libera circolazione ai sensi del Trattato. Infatti il suo spostamento, quale descritto negli atti di causa, non ha alcun nesso con la libera circolazione dei cittadini comunitari, quale risulta dalle disposizioni del Trattato e del diritto derivato.

77. La circostanza che il signor Jokela, il marito della ricorrente nella causa principale, sia comproprietario dell'azienda non mi pare rilevante nel caso di specie, nella misura in cui non viene fatto valere che l'interessato dovrebbe fruire a qualsiasi titolo dell'indennità.

78. Con riserva delle considerazioni che seguiranno, va quindi concluso che le competenti autorità finlandesi hanno il diritto di

applicare al caso della signora Jokela le norme più sopra esaminate.

79. Quest'ultima invoca altresì una serie di argomenti intesi a dimostrare che il fatto di aver seguito il marito a Bonn non le impedisce, in pratica, di garantire, o di far garantire il proseguimento dell'attività agricola della sua azienda e, pertanto, di contribuire all'attuazione degli obiettivi del regolamento.

80. Inoltre, essa sostiene che a torto le autorità finlandesi hanno ritenuto che non soddisfacesse le condizioni fissate dall'art. 6 della decisione del Consiglio dei ministri finlandese. In particolare, il suo luogo di residenza si troverebbe nella zona svantaggiata di cui trattasi, sia sotto il profilo della legislazione sociale, sia sotto quello del diritto tributario. Inoltre, la condizione secondo cui un'assenza temporanea non può eccedere sei mesi sarebbe nel suo caso soddisfatta e la competente autorità l'avrebbe applicata in maniera errata. Ciò varrebbe anche per la condizione relativa alla proporzione del suo reddito che deve derivare dalla sua attività aziendale.

81. Tutti questi argomenti non toccano la questione della conformità al diritto comunitario delle condizioni poste dalla legislazione finlandese alla concessione dell'indennità compensativa, ma piuttosto l'applicazione di tali condizioni da parte delle autorità nazionali competenti. Più particolarmente, tali argomenti mirano a dimostrare il carattere errato della decisione delle autorità nazionali, sulla base di considerazioni concrete e pratiche che nella fattispecie non rientrano nel diritto comunitario. Trattasi pertanto di questioni la cui decisione spetta al giudice nazionale.

82. Tale è anche il caso dell'eventuale presa in considerazione, in quanto «ragione speciale», della circostanza che una moglie desideri, cosa perfettamente normale, abitare con suo marito, il quale esercita un'altra professione ad una distanza superiore a dodici chilometri dall'azienda agricola, accada ciò in Finlandia o in un altro paese.

83. Il giudice dovrà tener conto in tale contesto della circostanza che l'art. 6, terzo comma, della decisione del Consiglio dei ministri finlandese non impone proprio nessuna condizione di residenza nella fattoria ed esaminare se le disposizioni relative alla temporanea assenza dalla fattoria, disciplinata al quarto ed al quinto comma, non si riferiscano unicamente alle persone che non hanno una «ragione speciale», cioè quelle di cui al primo comma.

84. Nel procedimento C-118/97 si chiede alla Corte se il principio di non discriminazione e quello di proporzionalità o altri principi di diritto comunitario impediscano di escludere dal beneficio dell'indennità compensativa un minorenne il quale abita in permanenza presso il suo tutore a circa settanta

chilometri dal centro di attività principale dell'azienda, senza gestirla né direttamente né tramite il tutore stesso.

85. La signorina Pitkäranta non ha presentato osservazioni dinanzi alla Corte e né il governo finlandese né la Commissione hanno svolto considerazioni dettagliate in merito ad un caso del genere.

86. Non penso che l'esclusione di una minorenne, per il fatto che non gestisce la fattoria, costituisca una discriminazione contraria al diritto comunitario. Infatti, come si è visto più sopra, gli Stati membri hanno il diritto di fissare condizioni complementari alla concessione dell'indennità compensativa, al fine di garantire che quest'ultima sia erogata solo quando ciò sia conforme agli obiettivi del regolamento. In particolare, essi possono in tale contesto cercare di garantire il sussistere di un nesso sufficiente tra l'imprenditore agricolo e la zona svantaggiata, richiedendo ad esempio non soltanto che il beneficiario ottenga la metà del suo reddito complessivo dall'azienda, ma anche che gestisca direttamente quest'ultima.

87. Alla luce di quanto esposto, non credo però che tale constatazione sia il nocciolo della questione e vorrei ancora fare alcune osservazioni di carattere più generale che mutatis mutandis valgono peraltro per la causa C-9/97.

88. L'osservatore neutrale è colpito dal fatto che, in Finlandia, la maniera in cui la direttiva è stata trasposta o come è stata applicata possa portare al risultato paradossale che aziende agricole continuino a funzionare in regioni svantaggiate senza che nessuno sembri idoneo ad ottenere l'indennità compensativa, mentre la preservazione delle aziende implica che debbano ben esserci persone sul posto ad eseguire i lavori agricoli e persone che, sul posto o da lontano, assumano le funzioni relative alla gestione.

89. Si potrebbe quindi, in un caso estremo, sfociare nel risultato che un'attività agricola in essere, che contribuisca manifestamente ad assicurare gli obiettivi della direttiva 75/268, finisca eventualmente col venir meno, qualora la sua sopravvivenza economica dipendesse dalla concessione dell'indennità compensativa.

90. Occorrerebbe quindi che le autorità competenti esaminino se le condizioni nazionali di concessione dell'indennità non siano a tal punto rigide da condurre ad un risultato controproducente in talune particolari situazioni. Sarà perché la concessione dell'indennità sarebbe riservata in modo troppo rigoroso alla persona del proprietario delle terre?

91. Si può comprendere che così debba essere in linea generale. Tuttavia, in situazioni particolari, come quella di una proprietaria, consorte di diplomatico, ed ancor più di una proprietaria minorenne la quale non

sia in grado, né direttamente in persona né tramite il suo tutore, di eseguire i lavori agricoli o di prendere le decisioni relative alla gestione dell'azienda, altre persone, in grado di assicurare che sia svolto l'uno o l'altro di tali compiti, dovrebbero poter fruire dell'indennità. Ciò in ogni caso quando i fatti provino che qualcuno assicura lo svolgimento di tali due compiti.

92. Si pensa in proposito a coloro che lavorano nella fattoria (il giudice nazionale cita la famiglia del padre della signorina Pitkäranta) o che vi abitano fruendo di un diritto d'usufrutto su una parte dell'azienda e partecipano quindi probabilmente alla gestione (la nonna della ragazza).

93. Si potrebbe quindi pensare ad un gestore che svolgerebbe la sua attività per conto ed a nome del proprietario e sarebbe retribuito da quest'ultimo. Anche un affittuario che gestisce la fattoria potrebbe essere preso in considerazione.

94. Ricordo che, secondo l'art. 18 del regolamento n. 2328/91, «sono beneficiari dell'indennità concessa dagli Stati membri, gli imprenditori agricoli (...)». Orbene, un imprenditore non dev'essere necessariamente il proprietario dell'azienda agricola.

95. Al fine di offrire al giudice nazionale una soluzione in pari tempo utile e possibile, vorrei pertanto esaminare anche il problema se uno dei menzionati principi di diritto comunitario non confligga con la circostanza che uno Stato membro attui il regime istituito dalla direttiva in modo tale che né il proprietario delle terre, né un'altra persona la quale esegua di fatto i lavori agricoli e/o garantisca effettivamente la gestione della fattoria, possa fruire dell'indennità compensativa.

96. Come si è visto più sopra, gli Stati membri hanno la facoltà di fissare condizioni che assicurino l'esistenza di un nesso sufficiente tra l'agricoltore e la zona svantaggiata.

97. Essi possono al riguardo, senza ledere il principio di non discriminazione, trattare in modo diverso situazioni che non sono comparabili.

98. Ma la Corte ha pure dichiarato che, affinché sia violato il principio di non discriminazione, occorre che si siano trattate in modo diverso situazioni comparabili, causando con ciò un pregiudizio a taluni operatori rispetto ad altri, senza che questo diverso trattamento sia giustificato dall'esistenza di differenze obiettive di un certo rilievo [9].

9 — V., segnatamente, sentenza 15 gennaio 1985, causa 250/83, Finsider/Commissione (Racc. pag. 131, punto 8).

99. Incontestabilmente sussistono differenze tra il caso in cui un proprietario, imprenditore agricolo, risieda nella fattoria, ne assicuri la gestione e partecipi ai lavori agricoli e quello in cui l'azienda e la gestione appartengano ad un familiare del proprietario, ad un gestore o ad un affittuario.

100. Ma, nei due casi, gli obiettivi della direttiva 75/268, cioè la continuità dell'attività agricola ed il popolamento della zona, sono raggiunti anche se, nel secondo caso, il proprietario non vi partecipa direttamente.

101. Mi pare dunque che una situazione siffatta sia sufficientemente paragonabile a quella del proprietario-imprenditore oppure che le sussistenti differenze oggettive non siano di entità tale da giustificare che né il proprietario, né alcuna delle persone coinvolte nella gestione della fattoria o nei lavori quotidiani, possa ottenere di fruire dell'indennità compensativa.

102. Fermo resta che la clausola della «ragione speciale» esplica un ruolo essenziale, poiché essa permette di garantire che ciascun caso venga esaminato per le sue proprie specificità e che possa evitarsi il rischio di una generalizzazione degli «absentee-landlords».

103. Il giudice nazionale menziona anche il principio di proporzionalità.

104. Risulta dalla giurisprudenza che, al fine di accertare se una norma comunitaria sia conforme al principio di proporzionalità, è necessario verificare in primo luogo se gli strumenti apprestati per realizzare lo scopo cui si mira siano adeguati all'importanza dello scopo stesso e, in secondo luogo, se siano necessari a raggiungerlo [10].

105. Nel presente caso, gli obiettivi cui si mira sono il proseguimento dell'attività agricola ed il mantenimento della popolazione nella zona svantaggiata. Se la normativa nazionale che traspone la direttiva e che, al pari di quest'ultima, deve anch'essa osservare il principio di proporzionalità [11] dovesse condurre al risultato che non potrebbe ottenere di fruire dell'indennità nessuna delle persone che prendono a carico i lavori alla fattoria e/o la gestione dell'azienda, a mio parere sarebbe allora violato il principio di proporzionalità.

106. Infine una situazione siffatta potrebbe costituire del pari una violazione in rapporto all'art. 18 del regolamento n. 2328/91, il quale dispone che «sono beneficiari dell'indennità compensativa concessa dagli Stati

10 — V. ad esempio sentenza 2 maggio 1990, causa C-358/88, Hopermann (Racc. pag. I-1687).

11 — V., come esempio della necessità per una misura nazionale di osservare il principio di proporzionalità, la sentenza 23 gennaio 1997, causa C-29/95, Pastoors (Racc. pag. I-285).

membri, gli imprenditori che coltivano almeno 3 ha di superficie agricola utilizzata e che si impegnano a proseguire un'attività agricola conforme agli obiettivi di cui all'articolo 1 della direttiva 75/268/CEE, per almeno un quinquennio (...)».

107. A mio parere, le condizioni complementari o le limitazioni che il n. 3 di tale articolo permette agli Stati membri di prevedere non dovrebbero determinare la circostanza che un'attività agricola realmente in essere e svolta conformemente agli obiettivi della direttiva 75/268 non possa fruire dell'indennità compensativa per il motivo che quest'ultima sarebbe riservata soltanto al proprietario delle terre.

108. Vi propongo quindi di completare la seconda questione relativa alle due cause nel senso che sia il principio di non discriminazione, sia il principio di proporzionalità nonché l'art. 18, n. 1, del regolamento n. 2328/91 possono essere violati se, ai sensi di una normativa nazionale, né il proprietario, che abita a più di dodici chilometri dalla fattoria, né alcuna delle persone che assicurano la gestione dell'azienda o garantiscono l'esecuzione dei lavori quotidiani possano fruire dell'indennità compensativa, quando si prosegue lo svolgimento dell'attività agricola in tale azienda e quando quest'ultima continua ad essere abitata.

Conclusioni

109. In base alle considerazioni precedenti, vi propongo di risolvere le questioni sollevate dal maaseutuelinkeinojen valituslautakunta nella maniera seguente:

«1) È conforme agli obiettivi delle disposizioni di cui agli artt. 17 e 18 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2328/91, relativa al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie, nonché dell'art. 1 della direttiva del Consiglio 75/268/CEE, sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate, accordare un'indennità compensativa degli svantaggi naturali permanenti ad un agricoltore quando questi non risiede, per la maggior parte dell'anno, nella sua azienda situata in Finlandia, in una zona svantaggiata ai sensi della direttiva, di cui è proprietario o di cui assume la direzione, ma risiede al di fuori di tale zona.

a) Gli Stati membri possono prevedere condizioni complementari o limitative per la concessione dell'indennità compensativa, ad esempio il fatto che

l'imprenditore agricolo ottenga una determinata parte del suo reddito totale da attività svolte nell'azienda e che gestisca direttamente l'azienda medesima, qualora il beneficiario abiti al di fuori di essa, senza che ciò leda il principio della parità di trattamento tra gli agricoltori ed il connesso principio del divieto di discriminazione, nonché il principio di proporzionalità o un altro principio di diritto comunitario.

b) Lo Stato membro, in quanto può disporre condizioni complementari o limitative per la concessione dell'indennità compensativa, ha facoltà anche di disporre, per ragioni speciali, condizioni meno rigorose di quella ch'esso ha prescritto quale regola generale senza che ciò pregiudichi il principio di certezza del diritto imposto dall'ordinamento giuridico comunitario.

2) Il principio di non discriminazione ed il principio di proporzionalità non ostano a che una legislazione nazionale, adottata in forza della direttiva 75/268, escluda dal beneficio dell'indennità compensativa persone che versano nel tipo di situazione caratterizzante i soggetti di cui alle cause principali.

Tuttavia, tali principi e l'art. 18, n. 1, del regolamento n. 2328/91 ostano a che, in ipotesi siffatte, nessun altro soggetto possa fruire dell'indennità, quando si continua a svolgere l'attività agricola e quando la fattoria continua ad essere abitata».