CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGIOS COSMAS

presentate il 15 giugno 1995 *

1. La High Court of Justice, Queen's Bench Division, solleva una serie di questioni pregiudiziali vertenti sui regimi di premio nel settore delle carni ovine e caprine e in quello delle carni bovine, come vigenti dopo la radicale riforma del 1992. Le questioni riguardano in particolare talune disposizioni dei regolamenti in materia, volte a risolvere i problemi che possono verificarsi nei rapporti contrattuali tra i produttori che non sono proprietari di tutti i terreni su cui è stabilita la loro azienda e i proprietari dei terreni stessi.

I — La normativa comunitaria

2. L'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine è disciplinata dal regolamento (CEE) del Consiglio 25 settembre 1989, n. 3013 [1]. Essa si fonda su misure d'intervento che possono essere adottate sotto forma di aiuti all'ammasso privato (v. art. 6 del citato regolamento) e, soprattutto, sulla concessione di un premio, prevista dall'art. 5 del regolamento. Il premio, volto a compensare la perdita di reddito subita dai produttori nel corso di una campagna di commercializzazione, è calcolato per pecora o per capra sulla base dell'eventuale differenza tra il «prezzo di base», determinato per ogni campagna di commercializzazione dal Consiglio, e la media aritmetica dei prezzi di mercato (v. il citato art. 5, nn. 1-3 e 5), ed è corrisposto al tasso intero entro il limite di 1 000 capi per produttore in determinate zone svantaggiate ed entro il limite di 500 capi per produttore nelle altre zone. Al di là di tali limiti, viene corrisposto all'avente diritto solo il 50% del premio [v. il citato art. 5, n. 7, nella versione vigente prima della modifica introdotta dall'art. 1, punto 1, del regolamento (CE) del Consiglio 24 gennaio 1994, n. 233 (GU L 30, pag. 9)].

3. L'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine è disciplinata dal regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968, n. 805 [2], e comprende un regime d'intervento nell'ambito del quale, per evitare o mitigare un sensibile abbassamento dei prezzi, possono essere concessi aiuti all'ammasso privato o essere effettuati acquisti da parte degli organismi d'intervento (v. art. 5, n. 1, del regolamento), nonché un regime di premi che prevede, tra l'altro, anche la corre-

* Lingua originale: il greco.

1 — Regolamento (CEE) del Consiglio 25 settembre 1989, n. 3013, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine (GU L 289, pag. 1).

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU L 148, pag. 24).

sponsione di un premio per il mantenimento delle vacche nutrici (in prosieguo: il «premio per le vacche nutrici»). Quest'ultimo premio, introdotto dal regolamento (CEE) del Consiglio 5 giugno 1980, n. 1357 [3], consiste nella corresponsione, per ciascuna campagna di commercializzazione, di un determinato importo per vacca nutrice e intende incoraggiare la produzione di carni bovine di buona qualità mediante il mantenimento delle necessarie vacche da riproduzione.

4. Nel 1992 il regime dei premi nel settore delle carni ovine e caprine è stato modificato sostanzialmente. In particolare, l'art. 1, punto 2), del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2069 [4], ha inserito nel regolamento n. 3013/89 l'art. 5 bis, ai sensi del quale:

— è stato instaurato un *limite individuale per produttore* ai fini della concessione del premio per pecora o per capra previsto dall'art. 5 del regolamento n. 3013/89 [5]. Pertanto, per la campagna di commercializzazione 1993 e seguenti, il premio sarebbe stato versato nei limiti del numero di animali per i quali era stato versato a titolo della campagna 1991, applicando un determinato coefficiente (art. 5 bis, nn. 1 e 5);

— è stato disposto che il diritto al premio *fosse connesso ai produttori* che avessero ottenuto il premio a titolo della campagna 1991 [art. 5 bis, n. 4, lett. a)];

— si è previsto che, qualora un produttore venda o ceda altrimenti la sua azienda, egli possa *trasferire tutti i suoi diritti al premio* al suo successore nell'azienda, ed è stata altresì concessa al produttore la possibilità di trasferire (in tutto o in parte) il proprio diritto al premio *anche senza trasferimento dell'azienda* [art. 5 bis, n. 4, lett. b)];

5. È della massima importanza, nella presente causa, la disposizione dell'art. 5 bis, n. 4, lett. f), secondo cui:

«La Commissione adotta le norme di attuazione del presente paragrafo secondo la procedura prevista all'art. 30, in particolare quelle (...) che consentono agli Stati membri di risolvere i problemi specifici connessi con

3 — Regolamento (CEE) del Consiglio 5 giugno 1980, n. 1357, che istituisce un regime di premio per il mantenimento delle vacche nutrici (GU L 140, pag. 1).

4 — Regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2069, che modifica il regolamento (CEE) n. 3013/89 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine.

5 — Come risulta dal terzo 'considerando' del regolamento n. 2069/92, l'adozione del limite individuale si è resa necessaria a causa dell'esigenza di applicare misure più rigorose, al fine di far fronte alle gravi conseguenze che l'aumento del numero di pecore nella Comunità e la conseguente significativa diminuzione dei prezzi esercitavano sull'equilibrio dei mercati.

il trasferimento dei diritti al premio di produttori che non sono proprietari delle superfici occupate dalla loro azienda».

Richiamandosi, tra l'altro, a quest'ultima norma è stato emanato il regolamento (CEE) della Commissione 10 dicembre 1992, n. 3567 [6], il cui art. 13 dispone quanto segue:

«Gli Stati membri adottano, se necessario, misure transitorie opportune per risolvere in modo equo i problemi che dovessero sorgere, nei rapporti contrattuali esistenti all'entrata in vigore del presente regolamento, tra produttori che non sono proprietari di tutti i terreni da essi sfruttati e i proprietari dei terreni in caso di trasferimento di diritti al premio o di altri atti aventi lo stesso effetto. Siffatte misure possono essere adottate soltanto per risolvere le difficoltà inerenti all'introduzione di un regime di diritto al premio connesso al produttore e devono comunque rispettare i principi che disciplinano tale vincolo».

6 — Regolamento (CEE) della Commissione 10 dicembre 1992, n. 3567, recante modalità d'attuazione dei limiti individuali, delle riserve nazionali e del trasferimento di diritti, di cui al regolamento (CEE) n. 3013/89 del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine (GU L 362, pag. 41).

L'art. 15 dello stesso regolamento prevede infine che:

«Gli Stati membri adottano tutte le altre misure appropriate necessarie per garantire la corretta applicazione del regime dei limiti individuali. Essi ne informano la Commissione».

6. Modifiche analoghe, quanto all'orientamento e al contenuto, sono state introdotte nel regime dei premi nel settore delle carni bovine dal regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2066 [7]. In particolare, l'art. 1, punto 2), del citato regolamento ha inserito nel regolamento n. 805/68 gli artt. 4 d e 4 e, ai sensi dei quali:

— il beneficio del premio per vacca nutrice è stato limitato applicando un *massimale individuale*, pari al numero di capi per il quale è stato concesso un premio a titolo dell'anno di riferimento scelto da ciascuno Stato membro (1990, 1991 o 1992),

7 — Regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2066, recante modifica del regolamento (CEE) n. 805/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, e recante abrogazione sia del regolamento (CEE) n. 468/87, che stabilisce le norme generali del regime di premio speciale a favore dei produttori di carni bovine, sia del regolamento (CEE) n. 1357/80, che istituisce un regime di premio per il mantenimento delle vacche nutrici (GU L 215, pag. 49).

diminuito in modo da poter costituire una riserva nazionale (art. 4 d, n. 2) [8];

— è stato disposto che il beneficio del premio *spetti esclusivamente ai produttori* cui il premio è stato versato a titolo dell'anno di riferimento e che abbiano chiesto il premio anche per gli anni che vanno fino al 1992 incluso (art. 4 d, n. 4);

— si è previsto che, qualora un produttore venda o trasferisca in altro modo la sua azienda, egli possa *trasferire tutti i diritti al premio* per vacca nutrice che gli spettano al successore nell'azienda, ma è stata altresì concessa ai produttori la possibilità di trasferire (in tutto o in parte) i suoi diritti *pur senza trasferire l'azienda* (art. 4 e, n. 1).

7. Infine, secondo l'art. 4 e, n. 5 (di cui ci occuperemo più specificamente nel prosieguo), la Commissione adotta le modalità di applicazione del citato articolo, le quali «riguardano in particolare le disposizioni che consentono agli Stati membri di risolvere i problemi connessi con il trasferimento di diritti al premio da parte di produttori che non sono proprietari delle superfici occupate dalle loro aziende».

Fondandosi tra l'altro su quest'ultima disposizione è stato emanato il regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3886 [9], il quale all'art. 39 dispone che «se necessario, gli Stati membri adottano le opportune misure transitorie per trovare soluzioni eque ai problemi che potrebbero insorgere nei rapporti contrattuali esistenti, alla data di entrata in vigore del presente regolamento, tra produttori non proprietari di tutti i terreni che utilizzano ed i proprietari dei terreni stessi, in caso di trasferimento del diritto al premio o nell'eventualità di altre azioni aventi il medesimo effetto. Siffatte misure possono essere adottate soltanto per risolvere le difficoltà eventualmente provocate dall'introduzione di un regime di diritto al premio vincolato al produttore e, in ogni caso, devono rispettare i principi che regolano questo vincolo» [10], mentre all'art. 55 prevede che «Gli Stati membri adottano tutte le altre misure utili per la corretta applicazione del presente regolamento e ne informano la Commissione».

8 — Come si evince dal preambolo del regolamento n. 2066/92, l'imposizione di limiti al beneficio del premio per vacche nutrici è stato giudicato opportuno affinché il mantenimento del premio (necessario, visti gli sviluppi sul mercato di cui trattasi, che hanno comportato una diminuzione dei prezzi d'intervento) non si traducesse in un aumento della produzione globale e in un ulteriore aggravamento dello squilibrio strutturale già esistente sul mercato comunitario tra l'offerta e la domanda (v. primo, secondo, terzo e quarto 'considerando' del regolamento).

9 — Regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3886, che stabilisce le modalità di applicazione dei regimi di premi previsti dal regolamento (CEE) n. 805/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, e che abroga i regolamenti (CEE) n. 1244/82 e (CEE) n. 714/89 (GU L 391, pag. 20).

10 — Segnalo che il testo greco di questa norma è leggermente diverso da quello inglese, che è più vicino al tenore letterale dell'art. 13 del regolamento n. 3567/92.

8. Riassumendo, le fondamentali modifiche introdotte dai regolamenti n. 2069/92 e n. 2066/92 consistono nella limitazione del diritto dei produttori a determinati premi (premio per pecora o per capra, premio per vacca nutrice) mediante l'introduzione di corrispondenti limiti individuali per produttore, nella connessione del diritto al premio con la persona del produttore e nell'attribuzione ai produttori della facoltà di trasferire i propri diritti al premio, tanto a seguito del trasferimento della loro azienda quanto senza tale trasferimento.

Tuttavia, le questioni pregiudiziali sollevate dalla High Court of Justice non riguardano direttamente questi aspetti essenziali della riforma dei regimi di premio. Esse ruotano intorno a quelle disposizioni dei citati regolamenti del Consiglio e dei regolamenti n. 3567/92 e n. 3886/92 riconducibili ad un aspetto particolare della riforma: alle sue conseguenze sui rapporti contrattuali esistenti tra produttori che non sono proprietari dei terreni su cui si trovano le rispettive aziende e i proprietari dei terreni stessi.

II — La causa principale — Le questioni pregiudiziali

9. Il giudice di rinvio è piuttosto parco nel fornire chiarimenti sul contenuto della causa dinanzi a lui pendente. Nondimeno, dall'ordinanza di rinvio e dalle osservazioni presentate alla Corte dalla Country Landowners Association (in prosieguo: la «CLA»), ricorrente nella causa principale, in ordine al contesto di fatto e di diritto della controversia che la High Court of Justice è chiamata a decidere emergono complessivamente i seguenti elementi.

10. Il testo normativo con il quale sono state adottate le misure ritenute necessarie per applicare nel Regno Unito le riforme del regime comunitario del premio introdotte nel 1992 nel settore delle carni ovine e bovine (The Sheep Annual Premium and Suckler Cow Premium Quotas Regulations 1993 [11]) non ha previsto un sistema di compensazione per i danni eventualmente inflitti dalle nuove disposizioni ai proprietari dei terreni sui quali, in forza di un determinato rapporto contrattuale, svolgono la propria attività gli aventi diritto al premio. Secondo il ministero competente, ossia il Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (in prosieguo: il «MAFF»), l'introduzione di un sistema del genere non poteva trovare fondamento negli artt. 13 del regolamento della Commissione n. 3567/92 e 39 del regolamento della Commissione n. 3886/92, dato che entrambe le disposizioni fanno riferimento al caso in cui gli Stati membri debbano far fronte ai problemi dovuti al *trasferimento* dei diritti al premio da parte dei produttori che non sono proprietari del terreno su cui si trova la loro azienda, mentre, sempre secondo il MAFF, il danno per i pro-

11 — SI (Statutory Instrument) n. 1626 del 1993.

prietari si manifesta all'atto della *concessione* ai produttori, stabiliti sui terreni di tali proprietari, dei diritti al premio, ormai collegati alla persona dei produttori.

11. La CLA (la quale, come illustrato nelle osservazioni presentate alla Corte, è un'associazione di proprietari di terreni agricoli che si propone di tutelare e di promuovere gli interessi dei suoi membri, in particolare mediante la protezione del capitale investito in terreni agricoli e della sua redditività), ritenendo che le citate disposizioni dei regolamenti della Commissione, nonché le norme dei regolamenti del Consiglio in forza delle quali esse sono state adottate impongano agli Stati membri l'*obbligo* di prevedere un sistema di compensazione del danno che, a prescindere dal *momento in cui* si manifesta, i proprietari subiscono in ogni caso per il solo fatto che il diritto al premio *è stato previsto come trasferibile*, ha proposto il presente ricorso.

12. Il ricorso è stato proposto alla High Court of Justice, Queen's Bench Division, la quale, con ordinanza 12 gennaio 1994, ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 13 del regolamento (CEE) della Commissione n. 3567/92 (GU L 362, pag. 41) e/o l'art. 39 del regolamento (CEE) della Commissione n. 3886/92 (GU L 391, pag. 20) vadano interpretati nel senso che autorizzano uno Stato membro a, e/o gli impongono di, istituire un sistema di compensazione per i proprietari di terreni agricoli solo nel caso in cui sussista per detti proprietari un danno conseguente ad un trasferimento, ad opera dell'affittuario-produttore, di diritti al premio al di fuori dall'azienda del proprietario del terreno.

2) Se l'art. 13 del regolamento (CEE) della Commissione n. 3567/92 e/o l'art. 39 del regolamento (CEE) della Commissione n. 3886/92 vadano interpretati nel senso che autorizzano uno Stato membro a, e/o gli impongono di, istituire un sistema di compensazione per i proprietari di terreni agricoli in casi in cui sussista uno specifico problema

i) connesso alla trasferibilità, o

ii) sorto al momento del, o dopo il, trasferimento, ad opera dell'affittuario-produttore, di diritti al premio fuori dall'azienda del proprietario del terreno, provocato dall'introduzione e dall'assegnazione di quote agli affittuari-produttori che si risolvono nella creazione di un attivo per questi ultimi.

3) Se l'art. 15 del regolamento (CEE) della Commissione n. 3567/92 e/o l'art. 55 del regolamento (CEE) della Commissione n. 3886/92 vadano interpretati nel senso che conferiscono agli Stati membri poteri e/o obblighi separati, oltre a quelli conferiti dall'art. 13 del regolamento (CEE) della Commissione n. 3567/92 e/o dall'art. 39 del regolamento (CEE) della Commissione n. 3886/92, di istituire un regime di compensazione per i proprietari dei terreni.

4) Se l'art. 5 bis, n. 4, lett. f), del regolamento (CEE) del Consiglio n. 3013/89 (GU L 289, pag. 1), inserito dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 2069/92 (GU L 215, pag. 59), e/o l'art. 4 e, n. 5, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 805/68 (GU L 148, pag. 24), inserito dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 2066/92 (GU L 215, pag. 49), incidano sull'interpretazione e/o sulla validità dell'art. 13 del regolamento (CEE) della Commissione n. 3567/92 e/o dell'art. 39 del regolamento (CEE) della Commissione n. 3886/92 e/o dell'art. 15 del regolamento (CEE) della Commissione n. 3567/92 e/o dell'art. 55 del regolamento (CEE) della Commissione n. 3886/92.

5) Subordinatamente alla soluzione delle questioni sub 1, 2, 3 e 4, quali siano i principi che gli Stati membri devono applicare nel concepire un siffatto regime di compensazione».

III — Sulla prima, seconda e quarta questione

13. Ritengo opportuno trattare contemporaneamente la prima, la seconda e la quarta questione, in quanto la loro soluzione richiede l'analisi dei seguenti aspetti, tra loro strettamente connessi:

a) A quali «problemi» si riferiscono precisamente gli artt. 13 del regolamento n. 3567/92 e 39 del regolamento n. 3886/92?

b) Le norme di cui trattasi prospettano soluzioni determinate ai detti «problemi»?

c) Le norme in oggetto conferiscono una facoltà o impongono un obbligo agli Stati membri?

d) La necessità di interpretare le norme in oggetto in conformità alle disposizioni che ne costituiscono il fondamento normativo [art. 5 bis, n. 4, lett. f), del regolamento n. 3013/89 e art. 4 e, n. 5, del regolamento n. 805/68] e/o ai principi

generali superiori del diritto comunitario [12] richiede di interpretare le norme in oggetto nel senso che esse impongono agli Stati membri l'obbligo di adottare provvedimenti aventi un determinato contenuto?

14. Il tenore delle due norme, del resto quasi identico, è a mio parere assolutamente chiaro: i problemi cui si riferiscono sono quelli che possono sorgere nei rapporti contrattuali già esistenti tra i produttori che non sono proprietari dei terreni su cui svolgono la propria attività e i proprietari degli stessi, *in caso di trasferimento* dei diritti al premio.

15. Ritengo che, secondo la concezione del legislatore comunitario:

a) Allorché un produttore, che in forza di un determinato rapporto giuridico già in corso al momento dell'entrata in vigore delle norme di cui trattasi svolga la propria attività sul terreno altrui, trasferisce i propri diritti al premio a un terzo (il quale svolge la propria attività su un altro terreno), vuoi a seguito della vendita (o del trasferimento ad altro titolo) della sua azienda, vuoi indipendentemente da ciò, il trasferimento dei diritti, pur non rendendo impossibile lo svolgimento, da parte del proprietario o di altro produttore, della stessa attività sullo stesso terreno, lo rende comunque meno interessante, in quanto la redditività dell'azienda dipenderà interamente dall'oscillazione dei prezzi di mercato, senza copertura o riduzione delle eventuali perdite per mezzo della corresponsione del premio.

b) Per questa ragione, il trasferimento del diritto al premio può diminuire il valore del terreno da cui viene disgiunto o determinare la diminuzione delle rendite periodiche che il terreno assicura in forza di un rapporto contrattuale concluso dopo il trasferimento del diritto.

c) Queste conseguenze del trasferimento del diritto al premio, non prevedibili all'epoca dalla conclusione del contratto tra il proprietario dell'immobile, dal quale è ormai disgiunto il diritto al premio, e il produttore che lo trasferisce, possono rovesciare a danno del proprietario i dati in base ai quali il citato contratto è stato concluso [13] o danneggiare altrimenti i suoi interessi [14], tanto da rendere necessaria l'adozione di provvedimenti atti a ripristinare, per quanto possibile, un certo equilibrio tra gli interessi in causa.

16. La CLA, ricorrente nella causa principale, deduce tuttavia (v., in particolare, i

12 — Sull'interpretazione delle norme di diritto derivato in conformità ai principi generali del diritto comunitario, v., ad esempio, sentenze 27 gennaio 1994, causa C-98/91, Herbrink (Racc. pag. I-223, punto 9), 19 maggio 1993, causa C-81/91, Twijnstra (Racc. pag. I-2455, punto 24), e 21 marzo 1991, causa C-314/89, Rauh (Racc. pag. I-13647, punto 17).

13 — Si potrebbe così formulare l'ipotesi che, se all'atto della conclusione di un contratto, ad esempio di affitto, si fosse saputo che il diritto al premio che l'affittuario avrebbe acquistato svolgendo la propria attività sul terreno affittato sarebbe stato connesso alla sua persona, il proprietario avrebbe tentato di fissare il canone ad un livello che riflettesse il contributo dell'immobile, come fattore della produzione, alla nascita del diritto al premio.

14 — Il trasferimento, da parte del produttore, del diritto al premio potrebbe eventualmente (a causa, ad esempio, di un'oggettiva impossibilità di destinare il terreno ad un'attività diversa dall'allevamento di ovini o bovini) privare l'azienda di qualunque interesse locativo.

punti 3.5 e 3.6 delle osservazioni depositate dinanzi alla Corte) che per «problemi» ai sensi degli artt. 13 del regolamento n. 3567/92 e 39 del regolamento n. 3886/92 si debbono intendere quelli specificamente dovuti al fatto che il produttore può trasferire il diritto al premio collegato alla sua persona, qualunque sia il momento in cui si manifestano effettivamente le perdite per il proprietario.

17. La tesi della CLA, a quanto mi consta, è che le norme citate si riferiscono ai problemi generati dall'introduzione della trasferibilità dei diritti al premio e dal collegamento di questi ultimi con la persona del produttore, in quanto il ribaltamento del rapporto contrattuale tra proprietario e produttore si ha soltanto con l'introduzione di questi principi, che rafforzano drasticamente la posizione del produttore all'interno del rapporto contrattuale che lo vincola al proprietario [15]. Con la seconda questione pregiudiziale, il cui testo non è affatto chiaro, credo che il giudice di rinvio intenda sapere se la tesi della CLA, innanzi illustrata, sia conforme al vero significato delle disposizioni in oggetto.

18. A mio parere, la soluzione interpretativa sostenuta dalla CLA non trova fondamento né nelle disposizioni controverse dei regolamenti n. 3567/92 e n. 3886/92, né nei 'considerando' degli stessi (v. ottavo 'considerando' del regolamento n. 3567/92 e sedicesimo 'considerando' del regolamento n. 3886/92). Dall'espressione «problemi che potrebbero insorgere (...) in caso di trasferimento del diritto al premio» si deve dedurre necessariamente che i problemi di cui trattasi sono connessi all'*atto* del trasferimento [16], e non alla semplice adozione della norma che rende possibile detto trasferimento [17].

19. Conviene segnalare in proposito che il governo del Regno Unito, mentre, stando alle osservazioni depositate dinanzi alla Corte, condivide l'opinione secondo la quale le norme da interpretare fanno riferimento ai problemi che sorgono in *caso di trasferi-*

15 — Secondo la tesi della CLA, intesa allo stesso modo anche dalla Commissione (v. punto 6 delle sue osservazioni), dovrebbe intendersi, ad esempio, come problema che sorge nei rapporti contrattuali proprietario-produttore, ai sensi delle disposizioni interpretate, l'utilizzo da parte del produttore della trasferibilità del diritto al premio come arma negoziale nel caso di discussione sul rinnovo del contratto di locazione con il proprietario o di aggiornamento del canone. La CLA sottolinea comunque che in ogni caso la domanda di risarcimento del danno al proprietario verrebbe proposta solo dopo il trasferimento del diritto al premio e qualora fosse provato il danno.

16 — È significativo, da questo punto di vista, il tenore della prima frase dell'art. 13 del regolamento n. 3567/92, che fa riferimento ai problemi in caso di trasferimento dei diritti al premio o di *altri atti* aventi lo stesso effetto.

17 — Vero è che la seconda frase dell'art. 13 del regolamento n. 3567/92 dispone che le misure adottate dagli Stati membri sono volte soltanto a «risolvere le difficoltà *inerenti all'introduzione di un regime di diritto al premio connesso al produttore*» (il corsivo è mio). Ritengo che questa frase, la cui principale funzione è d'altronde di sottolineare la natura transitoria dei provvedimenti da adottare, non pregiudichi l'interpretazione che reputo corretta, dato che, come osserva giustamente anche la Commissione, iniziando con le parole «siffatte misure», essa rinvia direttamente alla prima frase dello stesso articolo, la quale ricollega chiaramente i provvedimenti in oggetto con l'esigenza di far fronte ai problemi che sorgono *in caso di trasferimento di diritti al premio*.

mento del diritto al premio (ricordando in particolare che nel corso della discussione in seno al Consiglio aveva insistito affinché fossero comprese nei regolamenti in elaborazione disposizioni che consentissero agli Stati membri di adottare un sistema di indennizzo per le perdite subite dai proprietari a seguito del trasferimento da parte dei produttori dei loro diritti al premio), sottolinea, nelle stesse osservazioni (v., in particolare, punti 3.9-3.12), di ritenere ormai che, dal punto di vista economico, il danno del proprietario del terreno su cui si trova l'azienda dell'avente diritto al premio (ed in particolare quello consistente nella diminuzione del valore locativo o di mercato del terreno) non si verifica con il trasferimento del diritto ma soltanto per effetto della concessione di tale diritto al produttore e del suo collegamento alla persona di quest'ultimo.

20. Ritengo che l'analisi economica su cui si fonda questo punto di vista non possa avere la benché minima influenza sull'interpretazione delle norme di cui trattasi, il cui tenore letterale (come ammette d'altra parte lo stesso governo del Regno Unito) è chiaro, nel senso che per «problemi», da affrontare eventualmente, si intendono quelli dovuti al trasferimento del diritto al premio. Questa analisi economica non può, d'altra parte, incidere sulla *validità* delle norme stesse.

Come è stato ripetutamente dichiarato [18], il legislatore comunitario dispone in materia di politica agricola comune di un ampio potere discrezionale corrispondente alle responsabilità politiche che gli artt. 40 e 43 del Trattato gli attribuiscono e pertanto, in tale ambito, solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire può inficiare la legittimità del provvedimento medesimo. Se si ammette che scopo delle disposizioni di cui trattasi è quello di agevolare il passaggio al nuovo regime dei premi nel settore delle carni ovine e bovine, la cui caratteristica fondamentale è l'introduzione della trasferibilità dei relativi diritti connessi alla persona del produttore, non credo che le osservazioni del governo britannico sulla causa del danno subito dai proprietari siano sufficienti a dimostrare che il fatto che il legislatore comunitario individui nel trasferimento dei citati diritti la causa che crea, nei preesistenti rapporti contrattuali proprietario-produttore, problemi cui occorre eventualmente far fronte renda le disposizioni emanate manifestamente inidonee al conseguimento dello scopo prefisso.

21. Se le disposizioni controverse individuano con chiarezza le circostanze nelle quali sorgono i «problemi» cui fanno riferimento e consentono di dedurre direttamente la natura di tali problemi, esse non impon-

18 — V., tra l'altro, sentenze 13 dicembre 1994, causa C-306/93, SMW Winzersekt (Racc. pag. I-5555, punto 21), 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973, punti 89 e 90), 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a. (Racc. pag. I-4023, punto 14), e 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder (Racc. pag. 2237, punto 22).

gono comunque agli Stati membri, quanto alla natura dei provvedimenti da adottare per farvi fronte, nient'altro che un preciso obbligo: i provvedimenti devono avere in ogni caso carattere transitorio [19]. Per il resto, il legislatore comunitario si limita a dare indicazioni assolutamente generali: dispone semplicemente che i provvedimenti da adottare devono tendere a raggiungere soluzioni eque e (cosa comunque evidente) conformarsi al principio fondamentale del nuovo regime dei premi nel settore delle carni ovine e bovine, vale a dire la connessione del diritto al premio con la persona del produttore.

22. Di conseguenza, il legislatore comunitario non prevede misure aventi un contenuto preciso bensì, all'interno degli ampi confini tracciati, lascia agli Stati membri il compito di determinare la forma da dare a tali misure. È ovvio che un provvedimento del genere può anche consistere nell'instaurazione di un sistema che preveda la corresponsione ai proprietari, a compensazione delle perdite, di un importo in danaro proveniente dalle casse dello Stato o dai produttori cui sono contrattualmente vincolati. Ma è parimenti certo che un sistema del genere non può essere considerato, come sostiene la CLA, l'*unico* idoneo a risolvere equamente i problemi sorti. Le norme comunitarie non escludono assolutamente l'adozione, da parte degli Stati membri, di provvedimenti che, senza prevedere la corresponsione di un importo in danaro, perseguano altrimenti la neutralizzazione delle conseguenze negative per il proprietario del trasferimento dei diritti al premio da parte del produttore stabilito sul suo terreno [20].

23. Le norme di cui trattasi offrono quindi agli Stati membri un ampio potere discrezionale in ordine al genere e al contenuto delle misure da adottare per far fronte ai problemi

19 — Il legislatore comunitario ritiene evidentemente che misure a carattere stabile potrebbero pregiudicare l'efficacia del principio fondamentale del regime introdotto, in forza del quale il diritto al premio è collegato alla persona del produttore. D'altra parte, per quanto riguarda i rapporti contrattuali conclusi dopo l'introduzione del nuovo regime dei premi, le parti stipulano avendo piena conoscenza dei principi che disciplinano il detto regime e sono pertanto in grado, prevedendo le conseguenze della loro applicazione, di adattare corrispondentemente i termini del contratto che preparano.

20 — Dinanzi al giudice a quo, il MAFF ha sostenuto che il Regno Unito ha adottato altri provvedimenti, anziché introdurre un «meccanismo di compensazione», per far fronte ai problemi dovuti al trasferimento dei diritti al premio.
Come si evince dalla lettura combinata dell'ordinanza di rinvio e delle osservazioni del Regno Unito dinanzi alla Corte (v. punto 11 di tali osservazioni), rientrano nei detti provvedimenti: 1) la fissazione al livello massimo consentito (15%) della quota dei diritti al premio trasferita indipendentemente dall'azienda, ceduta senza compenso alla riserva nazionale istituita da ciascuno Stato membro, al fine di scoraggiare il trasferimento di diritti al premio da parte dei produttori; 2) la concessione, in via prioritaria, dei diritti al premio dalla riserva nazionale ai produttori insediati su un terreno dal quale si è precedentemente ritirato un altro produttore (che svolgeva la propria attività su quel terreno in base a un determinato rapporto giuridico) disgiungendo il diritto al premio collegato alla sua persona; 3) misure che impediscono il trasferimento del diritto al premio al di fuori di determinate zone sensibili.
Ritengo che provvedimenti come quelli sopra richiamati non adempiano la specifica funzione delle misure cui fanno riferimento le norme qui discusse. Infatti, a prescindere dal fatto che trovano fondamento giuridico in altre disposizioni [v. artt. 5 bis, n. 4, lett. b), terzo comma, e lett. c), primo trattino, e art. 5 ter, n. 2, lett. e), del regolamento n. 3013/89, nonché artt. 4 e, n. 1, secondo comma, e n. 2, lett. a), e 4 f, n. 2, lett. e), del regolamento n. 805/68], esse non si riferiscono in ogni caso, specificamente e direttamente, ai problemi relativi ai rapporti contrattuali esistenti, all'atto dell'introduzione del nuovo regime dei premi, tra proprietari e produttori, quand'anche la loro applicazione possa eventualmente attenuare la gravità di detti problemi.

cui esse fanno riferimento. Aggiungerò che, a mio parere, dal tenore stesso delle disposizioni in oggetto [21] risulta che agli Stati membri è concessa anche la possibilità *di adottare o meno tali provvedimenti* [22], in considerazione delle particolari circostanze esistenti in ciascuno Stato membro ed, eventualmente, del modo in cui nello Stato stesso si manifestano i problemi di transizione al nuovo regime dei premi.

24. Alla luce del contenuto della quarta questione pregiudiziale, occorre chiedersi ora se le disposizioni degli artt. 13 del regolamento n. 3567/92 e 39 del regolamento n. 3886/92, interpretate nel senso sopra suggerito, siano conformi alle norme che ne costituiscono il fondamento. Non posso che rispondere affermativamente. Infatti, tanto l'art. 5 bis, n. 4, lett. f), del regolamento n. 3013/89, aggiunto con il regolamento del Consiglio n. 2069/92, quanto l'art. 4 e, n. 5, del regolamento n. 805/68, aggiunto dal regolamento del Consiglio n. 2066/92, autorizzano la Commissione ad emanare norme *che consentano* agli Stati membri di risolvere *i problemi connessi con il trasferimento dei diritti al premio*, senza imporre alla Commissione di prevedere l'adozione, da parte degli Stati membri, di provvedimenti di un determinato tipo o contenuto [23].

25. Ci si potrebbe chiedere tuttavia se i principi generali del diritto comunitario impongano un diverso approccio ermeneutico alle norme abilitative sopra citate e di conseguenza agli artt. 13 e 39, rispettivamente dei regolamenti n. 3567/92 e 3886/92, emanati sul fondamento di tali norme abilitative. Chiedersi, in altre parole, se i menzionati principi generali imponessero al legislatore comunitario di obbligare gli Stati membri ad adottare provvedimenti, aventi addirittura un contenuto determinato (ad esempio, l'introduzione di un sistema di indennizzo a favore dei proprietari danneggiati), per far fronte ai problemi sorti nelle relazioni contrattuali proprietario-produttore a seguito del varo del nuovo sistema dei premi.

26. La domanda non è stata sollevata direttamente né dal giudice a quo né dalla CLA. Ragioni di completezza ne impongono tuttavia, a mio parere, l'esame.

21 — V. art. 13 del regolamento n. 3567/92, secondo il quale «Gli Stati membri adottano, *se necessario*, misure transitorie opportune (...)», e art. 39 del regolamento n. 3886/92, ai sensi del quale «*Se necessario*, gli Stati membri adottano le opportune misure transitorie (...)» (il corsivo è mio). Ritengo che la correzione all'art. 13 della versione inglese del regolamento n. 3567/92 (GU 1993, L 6, pag. 16), che ha sostituito la frase «Member States may, if necessary, take (...)» con l'altra «Member States, if necessary, shall take (...)», non muti le cose, in quanto rimangono invariate le parole «if necessary».

22 — V., per quanto riguarda la concessione da parte del legislatore comunitario di un analogo potere discrezionale agli Stati membri nell'applicazione delle norme comunitarie relative alla politica agricola comune, le sentenze 11 luglio 1989, cause riunite 196/88-198/88, Cornée e a. (Racc. pag. 2309, in particolare punto 13), e 12 luglio 1990, causa C-16/89, Spronk (Racc. pag. I-3185, in particolare punti 11 e 12).

23 — Quanto al problema (sollevato anch'esso con la quarta questione pregiudiziale) dell'incidenza degli artt. 5 bis, n. 4, lett. f), del regolamento n. 3013/89 e 4 e, n. 5, del regolamento n. 805/68 sull'interpretazione degli artt. 15 del regolamento n. 3567/92 e 55 del regolamento n. 3886/92, v. infra, paragrafo 28.

Si potrebbe sostenere, infatti, che collegare il diritto al premio alla persona del produttore e concedere a quest'ultimo la facoltà di disgiungere tale diritto dal terreno su cui egli è stabilito o, comunque, l'atto del trasferimento ledono un diritto fondamentale del proprietario del terreno, vale a dire il diritto di proprietà, tutelato dall'ordinamento giuridico comunitario [24], con l'ulteriore conseguenza di imporre al legislatore comunitario di prevedere come obbligatoria l'adozione, da parte degli Stati membri, di un sistema di indennizzo a favore dei proprietari.

27. Questa concezione non può essere accolta. La Corte infatti, con la sentenza 24 marzo 1994, Bostock [25], nell'accertare se — alla luce delle norme sul regime del prelievo supplementare sul latte che comportano, alla scadenza del contratto di affitto, il trasferimento al locatore del quantitativo di riferimento (il cui superamento genera l'obbligo di pagare il prelievo supplementare) — l'esigenza di tutelare il fondamentale diritto di proprietà imponga agli Stati membri l'obbligo di introdurre una norma che preveda l'indennizzo in favore dell'affittuario uscente da parte del locatore, oppure consenta direttamente all'affittuario di agire nei confronti del proprietario, richiamandosi anche alla sua precedente sentenza Von Deetzen II [26], ha dichiarato quanto segue: «Il diritto di proprietà garantito nell'ordinamento giuridico comunitario non comporta il diritto allo sfruttamento commerciale di un vantaggio, quale i quantitativi di riferimento attribuiti nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, non proveniente né da beni propri né dall'attività lavorativa dell'interessato (punto 19)».

Ciò considerato, non si può ritenere che il diritto al premio previsto nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato nei settori delle carni ovine e bovine, in quanto vantaggio attribuito dalle relative norme comunitarie, costituisca un bene patrimoniale del proprietario del terreno, tutelato dal diritto di proprietà, e pertanto né il fatto che il legislatore comunitario colleghi il diritto de quo ad un'altra persona (nella fattispecie, al produttore che in forza di un determinato rapporto contrattuale svolge la propria attività sul detto terreno), prevedendo la possibilità per quest'ultimo di trasferirlo a terzi, né l'atto del trasferimento del diritto integrano gli estremi di una lesione del diritto di proprietà nel senso precisato [27] né impongono quindi al legislatore comunitario di obbligare gli Stati membri ad adottare un sistema di indennizzo della lesione stessa.

24 — V., a titolo indicativo, nella giurisprudenza più recente, sentenza Germania/Consiglio (citata alla nota 18), punto 78.

25 — Causa C-2/92 (Racc. pag. I-955).

26 — Sentenza 22 ottobre 1991, causa C-44/89, Von Deetzen II (Racc. pag. I-5119, punto 27).

27 — Ove, secondo quanto sin qui esposto, il diritto al premio non possa essere considerato riconducibile alla tutela che l'ordinamento giuridico comunitario offre al diritto di proprietà, diventa inutile affrontare la ben più difficile questione se, in caso contrario, la tutela del diritto di proprietà nell'ordinamento giuridico comunitario sia intesa non solo nel confronti delle istituzioni comunitarie (o degli organi degli Stati membri quando agiscono in forza di disposizioni comunitarie), ma anche nei confronti dei singoli, nella fattispecie dei produttori, che svolgono la propria attività su terreni di proprietà di terzi (v. in proposito anche il paragrafo 39 delle conclusioni presentate dall'avvocato generale Gulmann nella causa Bostock, citata al paragrafo 27).

IV — Sulla terza e quinta questione

28. Nell'affrontare la terza questione pregiudiziale sarò breve. Gli artt. 15 del regolamento n. 3567/92 e 55 del regolamento n. 3886/92 si limitano ad imporre agli Stati membri l'obbligo, da una parte, di procedere ad una piena e corretta applicazione delle norme dei citati regolamenti (obbligo loro incombente, d'altronde, già in forza dell'art. 5 del Trattato) e, dall'altra, di informare la Commissione dei provvedimenti adottati a tal fine. Il tenore assolutamente generico non consente infatti di interpretare le norme citate nel senso che esse attribuiscono agli Stati membri, per far fronte ai problemi che possono sorgere nei preesistenti rapporti proprietario-produttore, altre facoltà oltre a quelle loro offerte dalle specifiche disposizioni degli artt. 13 del regolamento n. 3567/92 e 39 del regolamento n. 3886/92. A fortiori, non è possibile fondare esclusivamente sulle disposizioni generali di cui sopra obblighi per gli Stati membri concernenti specificamente la questione de qua. D'altronde, alla luce di quanto già detto (v. supra, paragrafo 24) sull'ampiezza del potere discrezionale conferito alla Commissione dagli artt. 5 bis, n. 4, lett. f), del regolamento del Consiglio n. 3013/89 e 4 e, n. 5, del regolamento del Consiglio n. 805/68, una diversa concezione del significato delle disposizioni generali di cui agli artt. 15 e 55, rispettivamente dei regolamenti n. 3567/92 e 3886/92, non si giustifica con la necessità di interpretarle in conformità alle citate disposizioni abilitative.

29. Sarò breve anche sull'ultima questione pregiudiziale. Ho già spiegato che le disposizioni di cui trattasi non prevedono l'adozione di provvedimenti aventi un contenuto determinato, bensì attribuiscono agli Stati membri la facoltà di varare, nel far fronte ai problemi che sorgono nei rapporti contrattuali tra proprietari e produttori in caso di trasferimento dei diritti al premio, le misure che ritengano opportune per dare equa soluzione a tali problemi. Così come ho già detto, uno di questi provvedimenti potrebbe essere l'introduzione di un sistema che preveda la corresponsione di un importo in danaro ai proprietari, a compensazione delle perdite cagionate dal trasferimento del diritto al premio. Nondimeno, la scelta dei principi che debbono disciplinare tale sistema è lasciata agli Stati membri, considerato altresì che, ovviamente, i problemi alla cui soluzione mira l'adozione del sistema de quo si manifestano all'interno di rapporti contrattuali interamente disciplinati da principi e da norme di diritto nazionale [28].

Il diritto comunitario delimita tuttavia l'ambito entro il quale si dovrà muovere il legislatore nazionale nell'adottare le norme di cui trattasi, e ciò in due modi diversi. La prima serie di limiti viene dal testo stesso degli artt. 13 del regolamento n. 3567/92 e 39

28 — V., su questo punto, la sentenza Bostock (citata al paragrafo 27), punti 25 e 26.

del regolamento n. 3886/92. Il sistema adottato da uno Stato membro deve, in primo luogo, avere carattere meramente transitorio e, in secondo luogo, non condurre al risultato di sovvertire il principio fondamentale che disciplina il regime di premio introdotto dai regolamenti n. 2066/92 e n. 2069/92, vale a dire il collegamento del diritto al premio con il produttore. Oltre a ciò, il legislatore comunitario nell'adottare un sistema del genere, esercitando una facoltà conferitagli dalla normativa comunitaria è vincolato altresì ai principi generali del diritto comunitario [29], e in particolare al principio di uguaglianza, principio che credo ispiri la mens legis allorché fa riferimento, nelle norme che qui ci occupano, alla ricerca di un *modo equo* per risolvere i problemi che potrebbero sorgere nei rapporti contrattuali tra proprietari e produttori.

V — Conclusione

30. Sulla scorta delle considerazioni sin qui svolte, propongo alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali sottopostele nel modo seguente:

«1) Gli artt. 13 del regolamento (CEE) della Commissione 10 dicembre 1992, n. 3567, e 39 del regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3886, vanno interpretati nel senso che essi conferiscono agli Stati membri la facoltà di emanare disposizioni a carattere transitorio per far fronte ai problemi che possono sorgere nei rapporti contrattuali esistenti all'atto dell'entrata in vigore dei regolamenti stessi tra i produttori che non sono proprietari di tutti i terreni da essi sfruttati e i proprietari dei terreni stessi, nel caso di trasferimento, da parte dei produttori, dei diritti al premio loro spettanti. Nell'ambito di questa facoltà, gli Stati membri possono adottare, tra l'altro, anche un sistema di compensazione delle perdite sofferte dal proprietario a causa del trasferimento, da parte del produttore, del diritto al premio.

2) Gli artt. 13 del regolamento (CEE) della Commissione 10 dicembre 1992, n. 3567, e 39 del regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3886, non obbligano né autorizzano gli Stati membri ad adottare un sistema volto a far fronte ai problemi che possono sorgere nei rapporti contrattuali esi-

29 — V., tra l'altro, sentenze 13 luglio 1989, causa 5/88, Wachauf (Racc. pag. 2609, punto 19), e 25 novembre 1986, cause riunite 201/85 e 202/85, Klensch (Racc. pag. 3477, punti 8 e 9), nonché sentenze Cornée e a., punto 14, e Spronk punti 13, 17 e 28 (citate alla nota 22).

stenti tra produttori che non sono proprietari di tutti i terreni da essi sfruttati e i proprietari dei terreni stessi, per il solo fatto che nell'ambito dei regimi di premio nel settore delle carni ovine e caprine e nel settore delle carni bovine, come vigenti dopo l'adozione, rispettivamente, dei regolamenti n. 2069/92 e n. 2066/92, i diritti al premio sono collegati alla persona del produttore e previsti come trasferibili.

3) Gli artt. 15 del regolamento (CEE) della Commissione 10 dicembre 1992, n. 3567, e 55 del regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3886, non conferiscono agli Stati membri altre facoltà oltre a quelle concesse dagli artt. 13 e 39 rispettivamente dei regolamenti n. 3567/92 e n. 3886/92, al fine di far fronte ai problemi che possono sorgere nei rapporti contrattuali tra produttori che non sono proprietari di tutti i terreni da essi sfruttati e i proprietari dei terreni stessi, né impongono alcun obbligo in proposito.

4) Gli artt. 13 del regolamento (CEE) della Commissione 10 dicembre 1992, n. 3567, e 39 del regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3886, interpretati nel senso sopra precisato, sono assolutamente conformi agli artt. 5 bis, n. 4, lett. f), del regolamento (CEE) del Consiglio 25 settembre 1989, n. 3013, e 4 e, n. 5, del regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968, n. 805, sul fondamento dei quali sono stati adottati. Queste ultime disposizioni non hanno d'altronde alcuna incidenza sull'interpretazione o sulla validità degli artt. 15 e 55 rispettivamente dei citati regolamenti n. 3567/92 e n. 3886/92.

5) Qualora uno Stato membro, avvalendosi della relativa facoltà conferitagli dall'art. 13 del regolamento (CEE) della Commissione 10 dicembre 1992, n. 3567, e dall'art. 39 del regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3886, adotti un regime volto a compensare le perdite eventualmente subite dal proprietario di un terreno a causa del trasferimento, da parte del produt-

tore che svolge la propria attività sul terreno stesso, dei suoi diritti al premio, le norme che costituiscono detto regime devono avere carattere meramente transitorio, conformarsi al principio secondo il quale il diritto al premio è connesso alla persona del produttore e muoversi entro i limiti tracciati dai principi generali del diritto comunitario, e in particolare dal principio di uguaglianza».