zione delle piantagioni, divieto sancito dall'art. 4 del regolamento del Consiglio 11 ottobre 1977, n. 2253, la Repubblica federale di Germania à venuta meno agli obblighi impostile dal Trattato.

2° Le spese sono poste a carico della convenuta.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Bosco Koopmans Due Bahlmann

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 19 aprile 1983.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 10 MARZO 1983 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

La Commissione ha esperito la presente azione a norma dell'art. 169 del Trattato per chiedervi di dichiarare che la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi impostile dal Trattato, in quanto non ha fatto sì che le associazioni riconosciute di produttori rispettassero le limitazioni imposte per la coltivazione del luppolo dall'art. 4 del regolamento del Consiglio dell'11 ottobre 1977, n. 2253 (GU L 261 del 14. 10. 1977, pag. 1). A giudizio della Commissione, questa disposizione, correttamente interpretata, vieta di aumentare la superficie a luppolo e si applica a tutte le coltivazioni di luppolo di proprietà dei membri di un'associazione di produttori riconosciuta che fruisca di aiuti, anche se detti aiuti sono concessi per la conversione o per la riorganizzazione delle sole colture di luppolo di proprietà di alcuni membri. Nel porre in atto il regolamento, nel 1978, specialmente mediante un provvedimento del 5 dicembre 1978,

1 — Traduzione dall'inglese.

il Ministro dell'agricoltura bavarese riteneva che il divieto si applicasse alla zona compresa nel piano di conversione o di riorganizzazione, e all'oggetto di una concessione di aiuto, non già all'intera zona coltivata dai membri dell'associazione di produttori. Di conseguenza, nulla impediva ai proprietari di coltivazioni di luppolo non comprese in un determinato piano di aumentare le loro superfici coltivate a luppolo. La Commissione esaminava il problema con il Governo tedesco, il quale dichiarava di condividere l'interpretazione data al regolamento dal Governo bavarese e sostiene che il divieto dell'art. 4 del regolamento n. 2253/77 valeva solo per i membri di un'associazione di produttori che avevano partecipato al piano. Di qui è nata l'odierna controversia.

Il 17 maggio 1977, il Consiglio adottava il regolamento n. 1170/77 (GU L 137/7 del 3. 6. 1977), per emendare il regolamento del Consiglio 26 luglio 1971, n. 1696 (GU L 175 del 4. 8. 1971, pag. 1), il quale ha istituito un'organizzazione comune del mercato nel settore del luppolo. L'emendamento era stato dettato da un mutamento nella situazione del mercato del luppolo, caratterizzata dallo squilibrio tra domanda ed offerta e dal crollo dei prezzi. Per stabilire la situazione si era ritenuto necessario vietare l'aumento delle superfici coltivate e migliorare la qualità del luppolo. L'art. 7 del regolamento modificava l'art. 9 del regolamento n. 1696/71, che ora, per quanto ci interessa, recita:

«1. Dal 1° luglio 1977 sino al 31 dicembre 1979 è vietato ogni ampliamento delle superfici coltivate a luppolo. Per l'applicazione delle disposizioni del presente paragrafo, gli Stati membri possono considerare come un solo produttore un'associazione riconosciuta di produttori.

...

3. Gli Stati membri possono concedere alle associazioni riconosciute di produttori, per le operazioni destinate alla riconversione varietale e alla ristrutturazione delle piantagioni di cui all'art. 7, § 1, lett. b), realizzate prima del 1° luglio 1979, aiuti di un importo massimo di 1 800 unità di conto per ettaro, sempreché tali operazioni comportino una riduzione del 40 % almeno della superficie sulla quale vengono effettuate.»

Il Consiglio aveva facoltà di prorogare il periodo di applicazione di questi provvedimenti, ma non lo ha fatto. L'art. 7/1/b del regolamento 1969/71, nella versione emendata, specifica uno degli scopi per i quali si può costituire un'associazione di produttori riconosciuta ai sensi del regolamento: vale a dire per adeguare la produzione dei propri membri alle «esigenze del mercato» e contemporaneamente «per migliorare la produzione mediante la riconversione varietale e la ristrutturazione delle piantagioni». Una siffatta associazione va riconosciuta dallo Stato membro e l'art. 7, n. 3 elenca i criteri per il riconoscimento. Uno di questi è che l'associazione di produttori deve avere «la capacità giuridica necessaria, alle condizioni previste dalla legislazione nazionale, per assolvere gli atti di loro competenza».

Fermandoci qui, a mio parere lo scopo dell'emendamento era quello di vietare ai produttori (comprese le associazioni riconosciute) di aumentare le superfici coltivate a luppolo e di favorire la riduzione delle superfici offrendo alle associazioni

riconosciute di produttori un aiuto per la riconversione e la ristrutturazione delle colture di luppolo. Il richiamo dell'art. 9, n. 3 del regolamento n. 1696/71, come emendato dal regolamento n. 1170/77, al «settore in questione» riguarda la superficie in via di conversione e di ristrutturazione, non già l'intera zona coltivata dai membri dell'associazione. Questa interpretazione è coerente con la motivazione del regolamento n. 1170/77, la quale stabilisce che «la concessione di tale aiuto deve essere peraltro subordinata ad una notevole riduzione delle superfici riconvertite». Ciò è confermato dal tenore della versione francese che, all'art. 9, n. 3, più chiaramente recita: «pour autant que des opérations entraînent une réduction d'au moins 40 % de la superficie sur laquelle elles sont effectuées».

Norme generali per l'applicazione dell'art. 9 del regolamento n. 1696/71, emendato, venivano adottate dal Consiglio con il regolamento n. 2253/77. L'art. 1 di questo regolamento vietava — fino al 31 dicembre 1979 — di registrare superfici coltivate a luppolo, salvoché fossero già registrate come tali al 30 giugno 1977 (e coltivate dalle persone specificate) a meno che dette superfici sostituissero e non fossero più ampie di altre superfici registrate a questa data. Per quel che ci interessa, gli artt. 3 e 4, che integravano l'art. 9, n. 3, recitavano:

Articolo 3, n. 1:

«Gli aiuti per la riconversione varietale e la ristrutturazione delle piantagioni, di cui all'art. 9, § 3, del regolamento (CEE) n. 1696/71, sono concessi alle associazioni di produttori riconosciute a norma dell'art. 7 di detto regolamento, su presentazione alle autorità designate dagli Stati membri di un piano di riconversione varietale e di ristrutturazione delle piantagioni comportante una riduzione del 40 % almeno del totale delle superfici registrate alla data del 30 giugno 1977 che sono contemplate dal piano.»

Articolo 4:

«Per un periodo di tre anni successivi all'attuazione del piano di riconversione varietale e di ristrutturazione delle piantagioni, un'associazione riconosciuta di produttori non può piantare luppolo su una superficie superiore a quella che risulta dall'applicazione del piano stesso.»

Con l'art. 7 del regolamento n. 2253/77, gli Stati membri erano stati invitati a fare il necessario per controllare la riduzione delle superfici di cui all'art. 3, n. 1.

È pacifico che un piano di riconversione o di riorganizzazione presentato da un'associazione di produttori non deve riguardare l'intera superficie da questa coltivata e che la riduzione del 40 % riguarda solo quella parte della superficie complessiva cui si riferisce il piano. In pratica, pare, i piani effettivamente presentati da associazioni di produttori in Germania riguardavano le zone coltivate da una minoranza dei membri dell'associazione.

Il Governo tedesco sostiene che vi è un nesso fondamentale tra gli artt. 3 e 4 del regolamento n. 2253/77. L'aiuto di cui all'art. 3 riguarda una superficie indicata in un piano di riconversione o di ristrut-

turazione: il 40 % della superficie totale registrata cui si applica il piano deve venir esclusa dalla produzione onde poter fruire dell'aiuto. Il divieto di piantare luppolo su una superficie superiore a quella «che risulta dall'applicazione del piano» riguarda la stessa superficie, la superficie cui si riferisce il piano. Perciò il divieto può applicarsi solo alle superfici coltivate da quei membri dell'associazione che vi hanno partecipato e ne hanno tratto vantaggio. È stato sostenuto che, nel progetto del regolamento n. 2253/77, la Commissione aveva proposto che la riduzione del 40 % valesse per l'intera superficie coltivata dall'associazione di produttori. Di conseguenza, la versione originale dell'art. 3, n. 1, recitava: «... che implica una riduzione di almeno il 40 % dell'intera superficie registrata da tutti i produttori associati alla data del 30 giugno 1977». L'art. 4 è scaturito da questa versione. A richiesta del Governo tedesco, la lettera dell'art. 3, n. 1, è stata modificata in modo che suonasse «che implica una riduzione del 40 % almeno del totale delle superfici registrate al 30 giugno 1977 che sono contemplate dal piano». Comunque, l'art. 4 non è stato emendato. Il Governo tedesco deduce che il mancato emendamento dell'art. 4 dopo la modifica dell'art. 3, n. 1, ha provocato la presente lite.

Una normativa che dispensasse aiuti per una determinata superficie, unitamente alla riduzione della superficie totale cui si riferissero gli aiuti e al divieto, per un certo tempo, di ricoltivare quella determinata superficie o una superficie equivalente altrove sarebbe comprensibile e logico. È del pari possibile pensare ad una disciplina che subordinasse gli aiuti ad una determinata superficie al divieto di aumentare la superficie totale coltivata dopo la riduzione dell'area specifica, giacchè altrimenti la superficie sottratta alla produzione avrebbe potuto venir ricuperata altrove.

L'art. 3 e il penultimo considerando della motivazione del regolamento n. 2253/77 (che si riferisce alla necessità di astenersi per tre anni dal ripiantare luppolo sulle superfici «che formano oggetto di operazioni di estirpazione») e gli emendamenti all'art. 9 del regolamento n. 1696/71, di cui all'art. 7 del regolamento n. 1170/77 fanno propendere per la prima interpretazione. Tuttavia essi non sono determinanti per l'interpretazione dell'art. 4, che deve venir posto in relazione con la normativa nel suo complesso. A meno che l'art. 4 non risulti privo di senso alla luce della modifica del progetto dell'art. 3, a mio parere sarebbe errato ritenere che sia stata commessa una svista quando si è omesso di modificare l'art. 4 insieme all'art. 3. La sola presunzione possibile è che l'art. 4 è stato coscientemente e volutamente lasciato nella versione originale.

Pare chiaro che il motivo dell'emendamento effettuato col regolamento n. 1170/77 era il «profondo mutamento» del mercato del luppolo. Troppo luppolo veniva coltivato; per produrre birra ne veniva usato meno. Il primo metodo per ridurre le eccedenze, seguito nel regolamento n. 2253/77, è stato quello di vietare un aumento delle superfici coltivate fino al 31 dicembre 1979. Il secondo

modo per far fronte alle eccedenze è stato il concedere aiuti subordinandoli alla riduzione della superficie coltivata da chi chiedeva l'aiuto.

L'aiuto doveva venir concesso non già su presentazione di proposte da parte di singoli produttori, bensì in base ad un piano presentato da un'associazione di produttori avente determinate caratteristiche e che avesse gli scopi e le funzioni di cui all'art. 7 del regolamento n. 1696/71, come emendato dall'art. 5 del regolamento n. 1170/77. L'aiuto andava versato ad associazioni di produttori riconosciute — e non, come avveniva per l'aiuto contemplato dall'art. 12 del regolamento n. 1696/71 (emendato) a singoli produttori — pur se, in definitiva, l'aiuto versato alle associazioni doveva venir ripartito, a norma dell'art. 6, n. 2 del regolamento n. 2253/77, tra i singoli produttori «tenendo conto della loro partecipazione al piano».

Il divieto di cui all'art. 4 non riguarda i singoli produttori, ma le associazioni, le quali a quanto pare, non producono normalmente luppolo e non sono tenute a farlo, bensì ad elaborare una politica ed a svolgere le funzioni direttive, come stabilito dalla versione emendata dall'art. 7 del regolamento n. 1696/71.

Pur se un'associazione di produttori, onde venir riconosciuta, deve possedere la personalità giuridica o deve poter essere titolare di diritti e di obbligazioni a norma delle leggi nazionali, mi pare che il divieto sancito dall'art. 4 nei confronti di un'associazione di produttori vada inteso come divieto nei confronti dei singoli soci. In linea di principio, ciò significa tutti i membri dell'associazione. Mi pare che questo sia il senso dell'art. 4. Per di più questa interpretazione è coerente col sistema nel suo complesso. L'associazione è uno strumento per la messa in atto della normativa. Essa presenta il piano, riscuote l'aiuto, decide come distribuirlo e si assume gli obblighi relativi. Se si fosse inteso limitare l'obbligo ai membri il cui terreno era compreso nel primo, sarebbe stato facile dirlo. Di conseguenza non interpreterei l'espressione dell'art. 4 «associazione riconosciuta di produttori» come riguardante solo i membri il cui terreno è oggetto del piano.

Se il divieto vale per tutti i membri, rimane il problema se esso riguardi a) «una superficie contemplata dal progetto tuttora coltivata a luppolo dopo la avvenuta riconversione o ristrutturazione e dopochè almeno il 40 % è stato estirpato» o b) «la piantagione di luppolo su tutta la superficie coltivata dai membri dell'associazione di produttori esclusa l'area sulla quale esso è stato estirpato o che non è più coltivata a luppolo in applicazione del progetto».

A mio parere è corretta la seconda ipotesi, giacché altrimenti sarebbe possibile escludere dalla coltura una superficie, riscuotere l'aiuto a norma dell'art. 3 e poi ricominciare altrove la produzione su una superficie equivalente o anche maggiore. In questo modo non si conseguirebbe lo scopo di ridurre la superficie coltivata, anche se si potrebbe obiettare che il nuovo terreno, che forse è pure più fertile, è stato usato in sostituzione del

terreno esaurito e poco produttivo. Durante il periodo di standstill di cui all'art. 1, lo scopo era quello di evitare un aumento complessivo: gli artt. 3 e 4 miravano a provocare una riduzione, contro versamento di un aiuto. La conseguenza del divieto è semplicemente l'impedire che un'associazione di produttori si rifaccia dell'estirpazione di una superficie estendendo la coltivazione altrove: esso non implica che su superfici già coltivate (entro il limite complessivo) non possano venir piantate nuove varietà o, se non erro, che non possano venir elaborati ulteriori piani per l'ulteriore riduzione delle superfici.

L'argomento che l'interpretazione della Commissione è in contrasto con lo schema generale delle discipline in materia di aiuto in quanto restringe la libertà necessaria dei produttori che non intendano fruire degli aiuti, va disatteso per il motivo addotto dalla Commissione, cioè che l'aiuto non va al singolo, come in altri casi, ma all'associazione di produttori.

È stato pure sostenuto che l'interpretazione della Commissione non può avere attuazione pratica, poichè in realtà solo una minoranza dei membri di un'associazione di produttori partecipa al piano di riconversione o di riorganizzazione; se la Commissione avesse ragione, questa minoranza non avrebbe mai il consenso degli altri membri dell'associazione, giacché il piano li svantaggerebbe soltanto. Questo argomento non convince. Per cominciare, potrebbe benissimo derivare dall'interpretazione dell'art. 4 data dal Governo bavarese il fatto che i piani di riconversione o di riorganizzazione approvati in Germania riguardino solo una minoranza degli associati. Se le associazioni di produttori fossero state informate del senso dell'art. 4, la loro valutazione dei vantaggi offerti dall'adozione di un piano di riconversione e di riorganizzazione potrebbe averli indotti a concludere o che sarebbe stato più vantaggioso che la maggioranza dei membri partecipasse o che sarebbe sempre stato vantaggioso se partecipasse anche solo una minoranza. In ogni caso non è dimostrato che le associazioni di produttori avrebbero rinunciato ad avvalersi della disciplina relativa all'aiuto se avessero saputo quale interpretazione dell'art. 4 dava la Commissione e, anche se così fosse, non è un argomento determinante contro questa interpretazione: nessun principio di diritto comunitario stabilisce che tutte le discipline in materia di aiuto devono offrire tutti i possibili vantaggi ai potenziali beneficiari; il legislatore comunitario ha un potere direzionale in materia e, certamente nel caso di norme facoltative, ne può elaborare una che, se adottata, risulta sempre sfavorevole per taluni membri di un'asociazione.

Infine, il Governo tedesco ha sostenuto che la disciplina, come è stata interpretata dalla Commissione, ledeva diritti fondamentali, in quanto 1) il divieto di qualsiasi ampliamento delle superfici coltivate a luppolo imposto a membri di un'associazione di produttori non partecipanti ad un piano di riconversione o di riorganizzazione limita il loro diritto di proprietà senza adeguato compenso e quindi equivale ad un'espropriazione, 2) vi è discriminazione tra queste persone e i singoli produttori che non fanno parte

dell'associazione e non sono contemplati dall'art. 4. Nella causa 44/79, *Hauer/ Land Rheinland-Pfalz,* (Racc. 1979, pag. 3727) la Corte ha esaminato questo problema in relazione ad un regolamento che vietava l'impianto di nuovi vigneti. Nel presente caso, come nelle cause 41, 121 796/79, *Testa/Bundesanstalt für Arbeit* (Racc. 1979, pag. 1980) la situazione è leggermente differente in quanto il sistema di aiuti è facoltativo e gli oneri che esso impone sono accettati volontariamente dai membri dell'associazione di produttori. Spetta a loro il decidere se usufruire o meno della disciplina. Nessuno li obbliga. Comunque, se decidono di approfittare del sistema, devono anche accollarsene gli oneri. Così stando le cose, va disatteso l'argomento relativo alla lesione di diritti fondamentali.

Di conseguenza, nonostante gli argomenti del Governo tedesco, e pur se l'intenzione avrebbe potuto venir espressa più chiaramente, non sono disposto ad ammettere che la mancata modifica del progetto dell'art. 4 fosse involontaria.

Per i motivi che ho esposto, penso che l'interpretazione dell'art. 4 del regolamento n. 2253/77 data dalla Commissione sia corretta e che essa abbia quindi diritto di ottenere la declaratoria richiesta con la condanna alle spese del Governo tedesco.