CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 9 luglio 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Antefatti

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte sulle disposizioni dell'art. 7 del regolamento (CEE) n. 1442/88 [1].

2. La domanda di pronuncia pregiudiziale è originata da una causa pendente dinanzi al Tribunal d'instance di Béziers. L'attore nella causa principale, il signor Teulie, era viticultore ed era socio della convenuta, una cantina sociale. Nel 1988 l'attore decideva di estirpare viti da alcune superfici viticole da lui sino ad allora coltivate, al fine di beneficiare così dei premi in tal caso previsti. A seguito della sua domanda, presentata il 30 novembre 1988, le autorità francesi competenti gli versavano una somma corrispondente all'85% del premio dovuto. Il saldo veniva versato alla convenuta nella causa principale.

3. Così facendo, tali autorità si basavano su disposizioni amministrative francesi emanate sulla base dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1442/88 ovvero della corrispondente disposizione del regolamento (CEE) n. 777/85 [2], il regolamento che ha preceduto il regolamento n. 1442/88. L'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1442/88 recita:

«1. Gli Stati membri possono prevedere, per i conduttori membri di una cantina sociale o di un'altra associazione di viticultori, che i premi di cui all'articolo 2, paragrafo 1, siano ridotti di un importo pari, al massimo, al 15%. In tal caso le somme corrispondenti a questa riduzione sono versate alle cantine o alle associazioni in questione».

4. L'attore ha rifiutato di rassegnarsi a tale trattenuta e ha citato in giudizio la cantina sociale per il pagamento della somma da essa ricevuta dalle autorità. Egli sostiene che il regolamento base, che in ordine alla trattenuta prevederebbe un margine dall'1% al 15% a favore della cantina sociale, è direttamente applicabile. Lo Stato membro non avrebbe quindi il diritto di stabilire una percentuale fissa valida per tutti i casi; l'importo definitivo deve anzi essere concordato tra la cantina sociale e il suo socio. Egli ritiene nel contempo che una siffatta trattenuta sia da prendere senz'altro in considerazione solo se la cantina sociale ha subito un pregiudizio, il che non è avvenuto nel caso di specie.

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Regolamento (CEE) del Consiglio 24 maggio 1988, n. 1442, relativo alla concessione, per le campagne viticole 1988/1989 - 1995/1996, di premi di abbandono definitivo di superfici viticole (GU L 132, pag. 3).

2 — Regolamento del Consiglio 26 marzo 1985, n. 777, relativo alla concessione, per le campagne vitivinicole 1985/1986 - 1989/1990, di premi di abbandono definitivo di talune superfici vitate (GU L 88, pag. 8).

5. Il giudice nazionale ha di conseguenza proposto due questioni pregiudiziali. Per il testo delle questioni si fa rinvio alla relazione d'udienza.

B — Parere

Sulla prima questione

6. Con la prima questione, il giudice nazionale desidera stabilire se la possibilità, prevista all'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1442/88, di diminuire il premio da versare ad un beneficiario e di versare la differenza alla cantina sociale [3] di cui egli è socio dipenda dal fatto che tale cantina sociale abbia provato l'esistenza di un danno da essa subito.

7. La Commissione, il governo francese e la convenuta nella causa principale osservano al riguardo che tale condizione non può essere ricavata dalla formulazione dell'art. 7, n. 1. Una riduzione del premio da versare al membro di una cantina sociale sarebbe quindi in ogni caso consentita, senza che si debba esaminare il problema dell'esistenza di un pregiudizio da parte della cantina sociale.

8. Una conferma di tale punto di vista sembra trovarsi nel contesto in cui si trova la suddetta disposizione. L'art. 7, n. 2, del regolamento consente agli Stati membri di prevedere disposizioni che garantiscano una compensazione alle cantine sociali che dimostrino di aver dovuto ridurre la loro attività in seguito alla diminuzione dei conferimenti da parte dei loro soci e di aver visto diminuire di almeno il 10% la superficie coltivata dai loro soci rispetto a quella coltivata durante il periodo di riferimento fissato nel regolamento. A norma dell'art. 7, n. 2, seconda frase, tale compensazione non può eccedere «le perdite connesse con la riduzione di attività». Come risulta dalla lettera dell'art. 7, n. 2 («fatto salvo il paragrafo 1»), le procedure previste ai nn. 1 e 2 hanno pari importanza e gli Stati membri possono scegliere tra esse quella che intendono utilizzare. Dato che la disciplina contenuta all'art. 7, n. 2, si basa espressamente sulle perdite subite dalla cantina sociale, mentre di esse non viene fatto cenno al n. 1, si potrebbe pensare che il legislatore ha con ciò di proposito inteso troncare la questione dell'esistenza di un danno nei confronti della cantina sociale ai fini della disciplina di cui all'art. 7, n. 1.

9. In questo contesto si deve tuttavia tener conto del fatto che nei casi in cui un regolamento comunitario lascia agli Stati membri un potere discrezionale, quest'ultimo è limitato dalle esigenze che derivano, tra l'altro, dall'obiettivo perseguito da tale regolamento [4]. Lo scopo della disciplina di cui all'art. 7 del regolamento n. 1442/88 viene così descritto all'ottavo 'considerando' di tale regolamento:

«considerando che l'abbandono di superfici viticole da parte di conduttori membri di associazioni cooperative che procedono alla trasformazione in comune delle uve raccolte

3 — L'art. 7, n. 1, parla di «cantina sociale o di un'altra associazione di viticultori». Per semplicità userò in prosieguo al riguardo l'espressione «cantina sociale».

4 — V., ad esempio, sentenza 12 luglio 1990, causa C-16/89, Spronk (Racc. pag. I-3185, punto 13 della motivazione).

dai loro membri può ridurre i quantitativi di uva conferiti e provocare un aumento dei costi di trasformazione; che è quindi equo prevedere che gli effetti negativi possano essere compensati; che, viste le differenze esistenti a livello di strutture viticole all'interno della Comunità, è opportuno che l'eventuale regime di compensazione sia adottato dagli Stati membri».

10. Dal passo testé citato risulta che la disciplina di cui all'art. 7 del regolamento persegue lo scopo di concedere alle cantine sociali una compensazione per i danni ad esse derivanti dalla cessazione della coltivazione di superfici viticole da parte di propri soci, che è incentivata dal regolamento attraverso la concessione di premi. Ne consegue, a mio parere, che anche la disciplina prevista all'art. 7, n. 1, persegue tale scopo ed è destinata a compensare «le perdite connesse con la riduzione di attività» così come viene detto al n. 2.

11. La differenza tra le due procedure previste per tale compensazione e offerte alla scelta degli Stati membri risiede quindi nel fatto che, nell'ambito dell'art. 7, n. 2, le cantine sociali debbono fornire la prova delle circostanze che il regolamento considera idonee a comprovare l'esistenza di un danno e nel fatto che la compensazione è limitata all'ammontare delle perdite. Nell'ambito dell'art. 7, n. 1, non è invece necessaria una prova del genere. Come ha correttamente precisato il rappresentante della Commissione, la citata disposizione formula al riguardo una «presunzione» sul fatto che la cooperativa abbia subito un danno del genere. È pertanto decisiva la questione se tale disposizione consenta tuttavia, a chi è colpito dalla detrazione operata sul premio, di fornire la prova del fatto che la cantina sociale non ha subito alcun pregiudizio ovvero che le sue perdite sono state comunque inferiori all'importo assegnatole.

12. In questo contesto mi sembra di importanza decisiva una considerazione fatta valere dalla Commissione. La Commissione ha sostenuto che il disposto dell'art. 7, n. 1, mira a consentire una determinazione il più possibile semplice e rapida della compensazione da concedere alle cantine sociali; gli Stati membri restano però liberi di decidere per la procedura prevista al n. 2 e quindi per l'esigenza di un preciso accertamento delle perdite subite in ogni singolo caso. Ritengo che questa interpretazione sia corretta e convincente. Se si ammettesse, nell'ambito della procedura di cui all'art. 7, n. 1, la prova che il danno subito differisce dalla compensazione forfettaria (ossia dall'importo da detrarre, ai sensi dell'art. 7, n. 1, dal premio e da versare alla cantina sociale), ciò condurrebbe con una certa probabilità, proprio alla luce delle difficoltà esistenti per fornire una prova del genere, ad una serie di lunghe liti giudiziarie e quindi verrebbe fallito l'obiettivo menzionato. Al riguardo resta quindi fermo che nell'art. 7, n. 1, manca una disposizione analoga a quella contenuta al n. 2, seconda frase, che limita la compensazione; se il pagamento spettante alla cantina sociale a norma dell'art. 7, n. 1, supera l'ammontare dei danni di quest'ultima, il viticultore interessato deve accettarlo.

13. A dire il vero mi sembra necessaria un'altra riflessione per quanto riguarda l'affermazione secondo cui la cantina sociale non avrebbe subito alcun pregiudizio. Dato che l'art. 7 è diretto alla compensazione di danni *effettivamente* subiti — anche se, come si è visto, l'art. 7, n. 1, consente al riguardo pagamenti forfettari — a mio parere la compensazione è necessariamente esclusa qualora non vi sia alcun pregiudizio. A questo proposito, l'obiettivo di risarcimento della cantina sociale, sottostante alla suddetta disposizione, ha la precedenza sull'interesse ad uno svolgimento rapido e semplice di tale procedimento.

14. Vero è che la possibilità che venga escluso un danno della cantina sociale dovrebbe sostanzialmente limitarsi ai casi in cui il viticultore beneficiario ceda ad un terzo i suoi diritti di socio della cooperativa [5]. Qualora le disposizioni in materia (che risultano dallo statuto della cooperativa e dalle disposizioni di legge) consentano che un socio ceda ad un terzo i diritti e gli obblighi che discendono dalla sua qualità di membro e qualora il membro stesso faccia uso di tale diritto, la partecipazione della cantina sociale al premio da concedere al viticultore perde la sua giustificazione. Poiché il nuovo membro subentra all'altro, dall'estirpazione delle viti in quanto tale sulle superfici coltivate a vite del socio precedente non deriva alcun danno per la cantina sociale. Eventuali danni o perdite (ad esempio qualora il nuovo membro non dovesse essere in grado di adempiere le obbligazioni assunte) che la cantina sociale dovesse ciononostante subire dovrebbero essere esclusivamente ricondotti al trasferimento — contrattuale o autorizzato per legge — della qualità di socio. La compensazione prevista all'art. 7, n. 1, non è tuttavia diretta a rimediare a pregiudizi del genere.

15. È evidente che spetta esclusivamente al giudice nazionale esaminare la questione se in un determinato caso la cantina sociale non abbia eccezionalmente subito alcuna perdita.

16. La Commissione ha precisato che la disciplina contenuta nell'art. 7 del regolamento n. 1442/88 persegue in definitiva lo scopo di spingere le cantine sociali, attraverso la concessione di una compensazione, a non opporsi alla politica seguita dalla Comunità, consistente nel provocare una riduzione delle superfici coltivate mediante la concessione ai viticultori di premi di estirpazione. L'interpretazione da me propugnata risponde anche a tale obiettivo. Negli Stati membri che hanno optato per la procedura descritta all'art. 7, n. 1, la cantina sociale riceve la quota, determinata da tale Stato membro, del premio da versare al suo socio. Ciò è escluso solo nei casi in cui il socio riesca a provare che l'estirpazione delle viti dalle superfici coltivate non ha causato alcun pregiudizio alla cantina sociale. In tali casi però manca chiaramente qualsiasi interesse legittimo da parte della cantina sociale ad opporsi all'estirpazione di tali viti.

17. Alla luce di quanto precede si deve ritenere che la riduzione dei premi prevista all'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1442/88 non presuppone che la cantina

5 — Sono da escludere in questo contesto i casi di recesso del socio di una cooperativa: essi possono essere risolti senza grandi difficoltà attraverso l'interpretazione dell'art. 7 (che parla di «membri»).

sociale provi l'esistenza di un danno. Una riduzione del premio è tuttavia eccezionalmente esclusa qualora il beneficiario possa provare che la cantina sociale non ha subito alcun danno.

Sulla seconda questione

18. La seconda parte della domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda la questione se uno Stato membro, che utilizzi la procedura di cui all'art. 7, n. 1, possa fissare una determinata percentuale, di applicazione generale. Tale questione, così come ho già tacitamente dato per presupposto nelle mie precedenti osservazioni relative alla prima questione pregiudiziale, dev'essere senz'altro risolta in senso affermativo. Ai sensi dell'art. 7, n. 1, gli Stati membri possono prevedere che i premi di estirpazione da concedere ai viticultori vengano ridotti «di un importo pari, al massimo, al 15%». Il regolamento concede al riguardo un margine discrezionale agli Stati membri. Tale margine discrezionale viene limitato dalle esigenze che derivano dal testo della disposizione comunitaria, dagli obiettivi da essa perseguiti e dal principio di non discriminazione [6]. Alla luce di tali esigenze, la fissazione di una percentuale forfettaria, di applicazione generale, non solleva obiezioni purché essa non superi la misura massima del 15% fissata all'art. 7, n. 1 [7]. La fissazione di una percentuale del genere corrisponde altresì all'obiettivo già menzionato, che consiste nello stabilire disposizioni chiare e di semplice impiego in ordine alla compensazione. Si deve altresì ritenere che la scelta di una percentuale che non superi il massimo previsto dall'art. 7, n. 1, sia atta a garantire alle cantine sociali un'adeguata compensazione per le perdite da esse subite.

19. L'obiezione dell'attore nella causa principale, secondo cui ciò potrebbe condurre a normative diverse nei diversi Stati membri, non è convincente. A questo proposito si deve innanzi tutto osservare che tali divergenze possono già risultare dal fatto che l'art. 7 lascia agli Stati membri la scelta tra la procedura stabilita al n. 1 e la disciplina descritta al n. 2. Ora, si deve innanzi tutto constatare che la concessione di un margine discrezionale operata dall'art. 7, n. 1, e la conseguente possibilità di disciplina divergenti nei singoli Stati membri è giustificata da considerazioni obiettive. Alla luce delle differenze esistenti tra gli Stati membri per quanto riguarda le strutture viticole e l'importanza del settore della cooperazione, la Comunità poteva legittimamente limitarsi al riguardo ad una normativa quadro da integrare a cura degli Stati membri in considerazione delle particolarità nazionali.

20. L'attore nella causa principale non può neppure richiamarsi, in questo contesto, all'applicabilità diretta del regolamento negli Stati membri. Dall'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1442/88 non risulta che lo Stato membro debba limitarsi, nell'introdurre una normativa in materia, a fissare le modalità di determinazione, in ciascun caso, dell'importo della detrazione, all'interno della forcella

6 — V. sentenza 12 luglio 1990, causa C-16/89, Spronk, già citata (punto 13 della motivazione).

7 — Contrariamente al parere del giudice proponente, l'art. 7, n. 1, fissa solamente una percentuale massima, ma non un limite minimo. Uno Stato membro potrebbe quindi optare anche per una percentuale inferiore all'1%.

prevista dal regolamento. Tale disposizione autorizza anzi gli Stati membri a fissare una percentuale uniforme.

21. Tuttavia l'applicabilità diretta del regolamento assume rilevanza in un altro contesto. Dato che ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 1442/88 — come risulta dal tenore della disposizione e dall'ottavo 'considerando' del regolamento — gli Stati membri debbono adottare un regime di compensazione a favore delle cantine sociali, una riduzione del premio da concedere ai viticultori viene in considerazione solo se una disposizione di diritto nazionale lo prevede e se tale disposizione è valida.

22. L'attore nella causa principale ha sostenuto al riguardo che non risulta che la normativa nazionale di cui trattasi sia stata comunicata alla Commissione, come previsto dall'art. 7, n. 3, del regolamento n. 1442/88. Il governo francese ha ribattuto asserendo di aver portato a conoscenza della Commissione, con lettera 20 luglio 1989, le disposizioni da esso adottate in applicazione dell'art. 7, n. 1.

23. Non è necessario che io esamini qui più in dettaglio la questione se ed eventualmente in che misura un'ipotetica violazione dell'art. 7, n. 3, abbia ripercussioni sulla validità delle disposizioni nazionali di cui trattasi, in quanto il giudice nazionale non ha proposto tale questione alla Corte di giustizia per una pronuncia in via pregiudiziale. Mi sembra tuttavia utile precisare che una violazione dell'obbligo di comunicazione stabilito da tale disposizione non può incidere sulla validità delle disposizioni nazionali di cui trattasi. L'art. 7, n. 3, obbliga gli Stati membri a comunicare le disposizioni «adottate». Dal regolamento non risulta che tali disposizioni dovessero essere portate a conoscenza della Commissione prima della loro entrata in vigore o addirittura prima della loro emanazione. Se ne deve concludere che l'obbligo di comunicazione mira soltanto ad informare la Commissione e non a proteggere la posizione degli interessati. La validità delle norme nazionali di cui trattasi non presuppone quindi che tale obbligo di comunicazione sia stato adempiuto [8].

24. Risulta da quanto precede che, ai fini dell'applicazione del disposto dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1442/88, relativo alla diminuzione del premio da concedere ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento, uno Stato membro può fissare un importo uniforme del 15% al massimo.

25. Per completezza, va menzionato il fatto che la questione pregiudiziale, se interpretata in maniera letterale, potrebbe essere altresì intesa nel senso che il giudice a quo desidera in tal modo stabilire se la fissazione di un importo uniforme sia la sola possibilità autorizzata dall'art. 7, n. 1, ovvero se tale disposizione autorizzi anche altre discipline. Poiché non è dato vedere come la soluzione della questione così intesa possa avere rilevanza ai fini della decisione della causa principale, ritengo che tale interpretazione sia estremamente improbabile. Per precauzione debbo tuttavia precisare che, come ho già in precedenza osservato, l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1442/88 attribuisce un margine discrezionale agli Stati membri. La fissazione di un importo uniforme non è quindi necessariamente la sola soluzione immaginabile.

8 — V. sentenza 7 maggio 1992, cause riunite C-251/90 e C-252/90, Wood e Cowie (Racc. pag. I-2873, punto 28 della motivazione).

26. Vi propongo pertanto di risolvere come segue le questioni proposte dal Tribunal d'instance di Béziers:

«1) L'art. 7, n. 1, del regolamento (CEE) n. 1442/88 non subordina la riduzione del premio da concedere al beneficiario ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento alla prova di un danno subito dalla cantina sociale. Tuttavia, eccezionalmente, la riduzione del premio è esclusa qualora il beneficiario possa fornire la prova che la cantina sociale non ha subito alcun danno.

2) Ai fini della disciplina prevista all'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1442/88 uno Stato membro può fissare, per la riduzione del premio da concedere al beneficiario ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento, un importo uniforme pari ad un massimo del 15%».