A partire da tale momento, detti regolamenti attribuiscono all'agricoltore il diritto di esigere il pagamento del premio, senza che lo Stato membro possa invocare le proprie leggi o la propria prassi amministrativa per opporsi al pagamento stesso.

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 17 maggio 1972.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 26 APRILE 1972 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

«Considerando che l'attuale situazione nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari nella Comunità è caratterizzata da cospicue e crescenti eccedenze» (GU n. L 252, pag. 1), il Consiglio ha deciso d'istituire un sistema di premi onde indurre gli allevatori a far macellare le vacche lattifere. L'art. 2 del regolamento del 6 ottobre 1969 n. 1975 stabiliva premi (che per il 50 % andavano a carico delle finanze comunitarie) a favore degli allevatori che assumevano «l'impegno scritto di rinunciare totalmente alla produzione di latte e di far macellare ... al più tardi il 30 aprile 1970 tutte le vacche da latte ...» di loro proprietà. L'art. 3 stabiliva i criteri per la determinazione del premio e l'art. 4 recitava: «Per gli agricoltori che possiedono 2 - 5 vacche da latte, il premio è versato quando il richiedente può comprovare di aver rispettato l'impegno di cui all'art. 2 b)».

Le relative disposizioni di esecuzione sono state emanate con il regolamento della Commissione 4 novembre 1969 n. 2195/69 (GU n. L 278, pag. 6). L'art. 3 di detto regolamento prevedeva che le domande di versamento del premio dovevano essere presentate dal 1° al 20 dicembre 1969 presso l'autorità competente designata da ciascuno Stato membro. L'autorità competente avrebbe dovuto verificare le indicazioni di cui all'art. 3, lett. a) (art. 4). L'art. 11 dispone che gli Stati membri devono comunicare alla Commissione anteriormente al 10 gen-

1 — Traduzione dal tedesco.

naio 1970 il numero delle richieste presentate. In virtù di questa disposizione, nell'ambito del procedimento di cui all'art. 27 del regolamento 805/68 (GU n. L 148, pag. 24), il cosiddetto procedimento della Commissione amministrativa, si doveva decidere sulle domande presentate. Per quanto riguarda la controversia odierna, la decisione è stata presa con il regolamento 26 gennaio 1970 n. 140/70 (GU n. L 20, pag. 6). In questa decisione si sanciva che sarebbero state accolte tutte le domande presentate entro il 31 dicembre 1969. Il regolamento n. 2195 stabiliva inoltre quali iniziative avrebbero dovuto prendere gli enti nazionali competenti. L'art. 5 prescriveva che si sarebbero dovute marcare tutte le vacche da latte presenti nell'azienda; si sarebbe dovuto determinare il numero di quelle che davano diritto al premio ad una data di riferimento determinata da ciascuno Stato membro e doveva essere registrato l'impegno scritto dell'allevatore a cessare la produzione lattiera per cinque anni dalla macellazione dell'ultima vacca e a far macellare tutte le vacche da latte di sua proprietà. A questo scopo, l'ente nazionale competente avrebbe dovuto compilare una scheda «destinata ad accompagnare ogni vacca da latte in tutte le transazioni fino alla macellazione». L'art. 7 disponeva che la macellazione doveva effettuarsi tra il 9 febbraio e il 30 aprile 1970 e la prova della macellazione doveva essere prodotta alle autorità competenti nazionali tramite la scheda, che il direttore del mattatoio doveva rimettere all'allevatore, oppure tramite un certificato rilasciato dal direttore del mattatoio che comprovava la data della macellazione. L'art. 10 infine disponeva che «il versamento del premio di cui all'art. 4, nn. 1 e 2, prima frase, del regolamento CEE n. 1975/69 deve aver luogo entro due mesi a decorrere dalla presentazione della prova della macellazione in conformità all'art. 9 del presente regolamento».

Il regolamento entrò in vigore anche in Italia e il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste emanava una circolare in merito il 23 marzo 1970, nella quale si disponeva tra l'altro che gli ispettori provinciali dell'agricoltura erano competenti ad esaminare le richieste di premio. Inoltre si elencavano i mattatoi autorizzati a rilasciare detti certificati. Seguiva ancora una nota che specificava che l'efficacia dei provvedimenti era subordinata all'entrata in vigore di una legge interna sullo stanziamento dei fondi destinati ai pagamenti, quindi si potevano rilasciare solo autorizzazioni provvisorie, mentre l'impegno di pagamento poteva essere assunto solo dopo l'approvazione di detta legge. La legge n. 935 (che disciplina questa materia) è stata promulgata il 26 ottobre 1971 e pubblicata nella GU del 12 novembre 1971. Un miliardo di lire veniva stanziato per il bilancio del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste per l'anno 1970.

L'attrice, una coltivatrice della provincia di Brescia, voleva fruire delle provvidenze concesse dalla legge summenzionata e il 20 dicembre 1969 presentava la richiesta di premio per la macellazione di 5 vacche lattifere. Il 27 aprile 1970 veniva accolta la domanda e concessa l'autorizzazione provvisoria alla macellazione, per la quale era stabilito un premio di 625 000 lire. Le vacche furono macellate e la prova prescritta venne prodotta. Poiché però l'ordine di pagamento era subordinato all'approvazione della legge sullo stanziamento dei fondi, la somma non fu versata entro il termine previsto dall'art. 10 del regolamento n. 2195. Questo comportamento, per la Leonesio, costituisce una violazione dei diritti conferitile dai regolamenti comunitari. Nel novembre 1971, l'interessata promuoveva un procedimento ingiuntivo a norma dell'art. 633 del codice di procedura civile dinanzi al pretore di Lonato, per ottenere il versamento di 625 000 lire da parte del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, importo cui si dovevano aggiungere gli interessi di mora dal 6 maggio 1970.

Il giudice di merito, considerato che la pretesa si fondava sul diritto comunitario e si ponevano problemi interpretativi, con ordinanza 3 novembre 1971 sospendeva il procedimento e deferiva alla Cor-

te di giustizia delle Comunità europee le seguenti questioni pregiudiziali:

a) Se le disposizioni dei regolamenti CEE n. 1975/69 e n. 2195/69 siano direttamente applicabili nell'ordinamento italiano e se, nell'affermativa, esse abbiano fatto sorgere in capo ai soggetti privati diritti soggettivi suscettibili di immediata tutela dinanzi al giudice nazionale;

b) se, in caso affermativo, le disposizioni degli articoli da 1 a 4 del regolamento n. 1975/69 e quelle degli articoli da 3 a 11 del regolamento n. 2195/69 vedano interpretate nel senso che:
   — una volta avvenuta, ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2195/69, la constatazione della possibilità di dar seguito alle domande di concessione del premio di macellazione (constatazione regolarmente effettuata il 26 gennaio 1970 con regolamento CEE n. 140/70 della Commissione, pubblicato nella GU delle Comunità europee del 27 gennaio 1970, n. L 20, pag. 6);
   — riunite le condizioni di cui all'art. 5, nn. 2 e 6, del regolamento n. 2195/69, e
   — fornita la prova relativa all'abbattimento delle vacche da latte di cui all'art. 9 del regolamento n. 2195/69, esse
   abbiano fatto sorgere in capo ai soggetti privati un diritto di credito liquido ed esigibile nei confronti dello Stato, che la legislazione nazionale non può influenzare in alcun modo circa i tempi del pagamento, tenuto conto delle disposizioni dell'art. 10 del regolamento n. 2195/69 e che, pertanto, tale diritto di credito non può essere sottoposto a condizioni ed è suscettibile d'immediata tutela da parte del giudice nazionale.

Hanno presentato osservazioni scritte ed orali l'attrice, il governo della Repubblica italiana e la Commissione CEE; basandomi su questi documenti, esprimerò il mio punto di vista.

1. Anzitutto due osservazioni preliminari.

a) La prima riguarda il fatto che in un procedimento ingiuntivo a norma dell'art. 633 c.p.c., il giudice ha deferito le questioni pregiudiziali ancor prima d'instaurare il contraddittorio. Il governo italiano, che già altre volte ha partecipato a cause analoghe, ha sempre espresso la sua disapprovazione per questo modo di procedere, che ritiene inammissibile.
È però assodato che questa circostanza nulla ha a che fare con la ricevibilità della domanda pregiudiziale. Per promuovere una causa pregiudiziale a norma dell'art. 177 del trattato è sufficiente che il giudice proponente faccia parte della magistratura nazionale e che la soluzione della questione sia ritenuta necessaria per la pronunzia sul merito. Per contro non ha nessuna importanza a quale stadio della controversia vengano deferite le questioni. Il principio è stato ribadito dalla Corte nella sentenza 43-71, quindi va rispettato anche ora.

b) Ricordo inoltre che nel frattempo (26 ottobre 1971) è stata emanata la legge italiana che secondo le autorità italiane costituiva il necessario presupposto per l'applicazione delle norme del diritto comunitario e cui si fa riferimento nell'autorizzazione provvisoria rilasciata all'attrice.
Si potrebbe quindi sollevare qualche dubbio sull'attualità del problema posto dal provvedimento di rinvio circa l'efficacia immediata del diritto comunitario, giacché è ora possibile condannare lo Stato italiano in forza del diritto interno.
La questione è stata tratteggiata anche dal governo italiano e si deve osservare che la legge sunnominata, in assenza di ulteriori decreti d'esecuzione, non può ancora esercitare i suoi effetti e quindi può avere rilevanza la questione dell'applicabilità immediata del diritto comunitario anche sotto il profilo del tempestivo adempimento dell'obbligazione e di conseguenza per la determinazione di eventuali interessi moratori. Non dimentichiamo che nella sentenza 43-71, ad un'eccezione analoga è stato risposto che

la Corte, in virtù dell'art. 177 del trattato, anche nell'ipotesi in cui il diritto interno vigente in materia sia stato modificato, non è competente a stabilire se siano ancora attuali gl'interessi su cui verte il procedimento in corso dinanzi alla magistratura nazionale.
Quest'affermazione ha logicamente valore anche nel nostro caso.
In linea di principio quindi nulla osta all'esame delle questioni deferite.

2. La prima questione si riferisce sostanzialmente all'efficacia immediata del regolamento comunitario già citato.
Ricorderò anzitutto l'art. 189 del trattato che costituisce la base giuridica del regolamento: da questo articolo si desume che i regolamenti hanno valore generale, sono vincolanti in ogni loro parte ed hanno efficacia immediata in ogni Stato membro. Inoltre, la Corte nella causa 43-71, vertente su un argomento analogo, ha osservato che i regolamenti, per la loro natura giuridica e per la loro funzione nell'ambito delle fonti del diritto comunitario, hanno efficacia immediata e come tali conferiscono ai singoli diritti soggettivi che il giudice nazionale è tenuto a tutelare.
Tuttavia non è così facile risolvere il problema odierno: già dall'esposizione degli antefatti è risultato chiaramente che i provvedimenti comunitari per ristrutturare il settore dei latticini possono perseguire praticamente i loro scopi solo se opportunamente integrati dal diritto interno, cioè le norme comunitarie, anche se molto particolareggiate, possono essere applicate dall'amministrazione solo in virtù di provvedimenti interni. Gli effetti giuridici dipendono quindi dagli eventuali poteri discrezionali di cui dispongono le autorità nazionali in materia di esecuzione e dall'eventuale funzione integrativa dei provvedimenti interni.
Nella fattispecie quindi la situazione si può così riassumere: a pagina 8 delle sue memorie, la Commissione ha ben descritto la disciplina che avrebbero dovuto adottare gli Stati membri per il sistema di premi e di macellazioni. Le domande dovevano venire controllate ed accolte dagli enti nazionali designati dalla pubblica autorità, si doveva stabilire una data di riferimento per il patrimonio bovino macellabile con diritto al premio; si doveva stabilire il numero minimo di capi di bestiame la cui macellazione dava diritto al premio, i capi di bestiame dovevano venire identificati, si doveva sottoscrivere l'impegno a sospendere la produzione del latte per cinque anni e ad abbattere il bestiame entro il 30 aprile 1970; si dovevano elaborare e riempire le schede di cui all'art. 6 del regolamento n. 2195 e si dovevano determinare i mattatoi autorizzati a compiere l'operazione; infine, la Commissione doveva essere informata circa il numero delle domande presentate e dei capi di bestiame abbattuti.
La circolare del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste contiene tutte le necessarie disposizioni, quindi le disposizioni comunitarie sono state perfettamente integrate sul piano amministrativo. Si deve però aggiungere, e ciò è molto importante, che le disposizioni comunitarie escludono ogni potere discrezionale delle autorità nazionali. Come giustamente ha sottolineato la Commissione, essa era l'unica che disponesse di un proprio potere discrezionale circa l'accoglimento delle domande presentate. In virtù della decisione della Commissione, in base alle norme d'applicazione adottate in virtù dell'art. 9 del regolamento n. 1975, le autorità degli Stati membri godevano soltanto di una certa libertà d'azione nel settore amministrativo, poiché nessuno ha fatto ricorso alla possibilità concessa dall'art. 10 del regolamento n. 1975 di porre condizioni supplementari alla concessione dei premi di cui agli articoli 1 e 5 con l'autorizzazione della Commissione, e poiché inoltre non risulta che la Repubblica italiana abbia reso noto alla Commissione di voler porre condizioni supplementari, come previsto dall'art. 19 del regolamento n. 2195.
La natura giuridica dei provvedimenti adottati dalla Comunità, la loro chiarezza e la loro completezza inducono ad af-

fermare che essi hanno efficacia immediata, tuttavia il governo italiano solleva ancora un'eccezione: esso afferma che il diritto costituzionale interno prescrive che in simili casi l'efficacia del diritto comunitario sia subordinata all'emanazione di una legge interna per due motivi. L'autonomia regionale impone anzitutto che si designino gli enti competenti a dare esecuzione alla norma. D'altro canto l'art. 81 della Costituzione prescrive che ogni legge che importi nuove spese deve indicare con quali mezzi s'intende farvi fronte. Finché una tale legge non sia stata emanata, non si può ammettere un vincolo al pagamento derivante dal diritto comunitario.

Per stabilire fino a qual punto una tale obiezione sia consistente, si deve ricordare che i provvedimenti relativi alla struttura agricola come quelli di cui trattasi, hanno evidentemente la funzione di consentire una rapida riconversione degli interessati; quindi è assolutamente necessario che la disciplina persegua razionalmente la sua finalità se si vuole che gli interessati possano confidare negli effetti rapidi ed uniformi in tutta la Comunità delle norme che loro vengono imposte. Nel settimo considerando del regolamento n. 2195, si afferma che: «È opportuno garantire il pagamento dei prelievi in ciascuno Stato membro negli stessi termini». Se questa frase fosse posta in non cale, verrebbero pregiudicati essenziali interessi della politica agricola comune presenti e futuri. Ciò però significa che, se dopo un'analisi delle norme comunitarie non si giunge alla formulazione di giustificate riserve a favore dei provvedimenti nazionali, per opporsi al diritto comunitario, che gode della preminenza, non si può far richiamo alle norme che disciplinano il bilancio nazionale, né si può affermare, dal momento che il legislatore nazionale ha la facoltà di disporre la destinazione dei fondi ed il loro stanziamento prioritario, che una pretesa può validamente esser fatta valere solo allorché lo Stato membro ha emanato un titolo di pagamento. A meno di scalzare tutta la struttura comunitaria, i provvedimenti di uno Stato membro non devono poter avere ripercussioni sui diritti soggettivi conferiti dal diritto comunitario e non devono paralizzare l'efficacia immediata delle norme comunitarie. Questi orientamenti e questi principi affiorano da varie sentenze della Corte, relative ad argomenti analoghi, nelle quali si è sottolineato che la messa in atto uniforme e simultanea del diritto comunitario esclude radicalmente ogni interferenza delle norme interne sulla *portata* delle norme comunitarie. Ricorderò ancora la sentenza 34-70 (Raccolta 1970, pag. 1233), in virtù della quale le norme d'applicazione interne non possono modificare le norme comunitarie, inoltre, nella sentenza 13-68 (Raccolta 1968, pag. 614), si afferma che: «La complessità di determinate situazioni in uno Stato non può alterare la natura giuridica di una disposizione comunitaria direttamente applicabile, specie dal momento che la norma comunitaria deve avere la stessa efficacia in tutti gli Stati membri».

Il principio costituisce la vera direttiva da seguire nella soluzione dei problemi di questo genere, ma priva di consistenza l'eccezione sollevata dal governo italiano.

In conclusione, sul primo punto non resta che affermare che i regolamenti cui esso si riferisce, per la loro natura, per la loro chiarezza e per la loro completezza, in assenza di un potere discrezionale delle autorità nazionali, hanno efficacia immediata. Le disposizioni, specie quelle dell'art. 10 del regolamento n. 2195, conferiscono diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare.

3. La seconda questione mira ad ottenere anche determinati chiarimenti circa i diritti soggettivi che scaturiscono dal diritto comunitario.

Il governo ialiano ha messo in dubbio la ricevibilità della questione, in quanto obietta che probabilmente il giudice a quo mira a far sancire che determinate norme interne sono *incompatibili* col diritto comunitario. Inoltre il governo italiano teme che si voglia indurre la Corte

di giustizia ad apprezzare norme comunitarie immediatamente efficaci sotto il profilo dell'art. 633 del c.p.c., cioè si voglia far stabilire alla Corte se si possa promuovere un procedimento ingiuntivo per far valere pretese che si fondano sui regolamenti comunitari. Il governo italiano ritiene questa prassi illegittima in relazione all'art. 177 del trattato, anzi il riconoscimento di eventuali diritti soggettivi sotto gli aspetti considerati dal giudice proponente, resta di competenza del giudice nazionale poiché il diritto comunitario ignora nozioni di questo genere.

Anche queste eccezioni cadono dopo un esame accurato: interpretando esattamente l'ordinanza di rinvio alla luce delle osservazioni dell'attrice, che ha formulato le questioni proposte, risulta anzi chiaramente che il giudice italiano non persegue lo scopo che giustamente il governo italiano ritiene illegittimo, ma persegue uno scopo diverso. Dal momento che per il processo ingiuntivo e per la valutazione della domanda d'interessi la questione riveste notevole importanza, il giudice vorrebbe sapere se la rivendicazione del premio di macellazione trova sufficiente fondamento nel diritto comunitario e la pretesa può immediatamente essere fatta valere, oppure se tale rivendicazione è soggetta a termini e condizioni. Tale chiarimento, sotto il profilo del diritto comunitario può essere fornito e non sarà difficile farlo alla luce delle precedenti considerazioni.

Determinante in materia è il chiaro tenore dell'art. 10 del regolamento n. 2195 che recita: «Il versamento del premio di cui all'art. 4, nn. 1 e 2, prima frase, del regolamento n. 1975/69 deve aver luogo entro due mesi a decorrere dalla presentazione della prova della macellazione in conformità all'art. 9 del presente regolamento».

Da questo articolo si desume che l'adempimento delle obbligazioni non è soggetto ad alcuna riserva posta dal diritto interno: il termine non può cioè essere modificato da ulteriori condizioni o prorogato ad opera del diritto nazionale.

Inoltre, gli elementi dell'obbligazione sono anche sufficientemente determinati, sia dalle norme comunitarie, che stabiliscono l'entità del premio, sia dai provvedimenti dell'amministrazione nazionale per censire il patrimonio bovino in un determinato periodo di riferimento e le successive macellazioni.

Si può quindi aggiungere che il combinato disposto dei regolamenti comunitari e delle disposizioni interne di applicazione costituisce una valida base per la rivendicazione, il debito è divenuto esigibile nel momento in cui è entrato in vigore l'art. 10 del regolamento n. 2195 e da questo momento i giudici nazionali erano tenuti a garantire la tutela dei diritti soggettivi del singolo.

4. Alle questioni deferite dal pretore di Lonato si dovrebbe quindi rispondere come segue:

a) Le norme dei regolamenti nn. 1975 e 2195 hanno efficacia immediata negli Stati membri. Il combinato disposto di dette norme e delle norme amministrative adottate dai singoli Stati per la loro esecuzione, hanno conferito ai singoli diritti soggettivi che i giudici devono tutelare.

b) Constatata la sussistenza dei presupposti di cui ai regolamenti nn. 1975 e 2195, l'art. 10 del regolamento n. 2195 legittima la domanda di adempi-

mento di un'obbligazione esattamente determinabile in base ai provvedimenti dell'amministrazione nazionale. La somma è esigibile dopo la scadenza del termine di cui all'art. 10 del regolamento n. 2195, vale a dire trascorsi i due mesi dalla produzione della prova della macellazione. L'interessato è legittimato a far valere il proprio diritto dinanzi ai tribunali nazionali che sono tenuti a tutelarlo.