CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CHRISTINE STIX-HACKL

presentate il 28 maggio 2002 [1]

I — Introduzione

1. Nella presente causa la Corte deve chiarire in sostanza se il decesso dell'amministratore di un'azienda agricola vada ricompreso nella nozione di forza maggiore ai sensi dell'art. 12 del regolamento (CE) n. 1294/96 [2], in modo che la violazione di un obbligo di dichiarazione non determina le conseguenze giuridiche previste da tale regolamento.

II — Contesto giuridico

A — *Il Regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 822, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo* [3]

2. L'art. 3 del regolamento n. 822/87 prevede, in particolare, che i produttori di mosto e di vino dichiarino i quantitativi di prodotti dell'ultimo raccolto ogni anno. Inoltre, i produttori di mosto e di vino e i commercianti che non siano rivenditori al minuto sono tenuti a dichiarare i quantitativi da essi detenuti.

B — *Regolamento (CE) della Commissione 4 luglio 1996, n. 1294, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 822/87 del Consiglio relativo alle dichiarazioni di raccolto, di produzione e di giacenza di prodotti del settore vitivinicolo* [4]

3. L'art. 6, n. 1, di questo regolamento di applicazione, in conformità alle disposizioni del regolamento base, impone agli operatori interessati l'obbligo di presentare «una dichiarazione delle giacenze di mosto di uve concentrato, di mosto di uve concentrato rettificato e di vino da essi detenute al 31 agosto». L'art. 11, n. 2, dispone che tali dichiarazioni «sono effettuate entro il 7 settembre per i quantitativi detenuti alla data del 31 agosto».

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — Regolamento (CE) della Commissione 4 luglio 1996, n. 1294, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 822/87 del Consiglio relativo alle dichiarazioni di raccolto, di produzione e di giacenza di prodotti del settore vitivinicolo (GU L 166, pag. 14).

3 — GU L 84, pag. 1.

4 — GU L 166, pag. 14.

4. L'art. 12 determina le sanzioni da applicare in caso di inosservanza del termine previsto per la presentazione della dichiarazione secondo quanto segue:

«Le persone soggette all'obbligo di presentare dichiarazioni di raccolto, di produzione, di commercializzazione, di trattamento o di giacenza, che non abbiano presentato tali dichiarazioni alle date di cui all'articolo 11 sono escluse, salvo i casi di forza maggiore, dal beneficio delle misure previste agli articoli 32, 38, 41, 45 e 46 del regolamento (CEE) n. 822/87 per la campagna di cui trattasi e per quella successiva.

Tuttavia un superamento dei termini di cui al primo comma comporta solamente una riduzione del 15% degli importi da versare per la campagna in corso se non eccede cinque giorni lavorativi, e del 30% se non eccede dieci giorni lavorativi».

III — Fatti e questioni pregiudiziali

5. Dall'ordinanza di rinvio si ricava che il giudice a quo, nel sollevare le questioni pregiudiziali, si basa sull'ipotesi che «i fatti riferiti dalle ricorrenti sono certi». Premesso questo, i fatti vanno descritti come esposto qui di seguito.

6. L'impresa Herederos Damián Parras C.B. è un'impresa familiare nella forma di una comunione di beni, il cui amministratore unico era il marito della sig.ra Adelina Parras Medina, il sig. Antonio Moreno López.

7. Quest'ultimo è morto improvvisamente il 28 luglio 1997 durante le vacanze.

8. La dichiarazione delle giacenze, da presentare entro il 7 settembre 1997 ai sensi dell'art. 11, n. 2, del regolamento n. 1294/96, è stata presentata solo il 17 settembre.

9. Con decisione 27 ottobre 1997 l'amministrazione, in particolare la Delegación Provincial de Ciudad Real, disponeva, sulla base dell'art. 12 del regolamento n. 1294/96, una riduzione del 30% degli importi da versare per la campagna in

corso come misure ai sensi del regolamento n. 822/87.

10. Con decisione 23 marzo 1998 la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ha respinto l'opposizione delle sorelle Isabel e Adelina Parras Medina (in prosieguo: le «ricorrenti»), che formavano da allora la comunione di beni.

11. Il Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Corte di Cassazione delle Comunità di Castiglia-La Mancha) manifesta dubbi circa l'interpretazione della pertinente disposizione del diritto comunitario e con ordinanza 3 aprile 2001 ha pertanto sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il concetto di forza maggiore utilizzato ai fini dell'art. 12 del regolamento (CE) 4 luglio 1996, n. 1294, debba essere mitigato, equiparandolo a quello di circostanze impreviste e ineluttabili idonee ad escludere la negligenza nella scadenza del termine di cui trattasi, quali descritte nella presente ordinanza.

2) Qualora dovesse risultare necessario ai fini della soluzione della questione di cui sopra, se le conseguenze previste nel menzionato art. 12 abbiano natura di sanzione o pena e se, in tal caso, ciò deponga a favore della necessità di mitigare il menzionato concetto di forza maggiore di cui è stata fatta applicazione».

IV — Analisi giuridica

12. L'organizzazione comune del mercato vitivinicolo iniziata per fasi a partire dal 1962 persegue in primo luogo lo scopo di creare e di mantenere un equilibrio tra domanda e produzione [5]. Essa si basa su vari interventi sul mercato e su un controllo del potenziale vinicolo.

13. Negli interventi sul mercato sono compresi aiuti all'ammasso privato, aiuti alla

5 — V. già, sull'organizzazione comune del mercato vitivinicolo del 1987 — di cui trattasi —, Gottsmann, *Der Gemeinsame Agrarmarkt*, III A 13 a), pag. 4.

distillazione, nonché aiuti per l'uso di mosto di uve a scopi diversi dalla produzione di vino.

14. L'esecuzione dei previsti interventi presuppone in particolare che si abbiano dichiarazioni di raccolto, di produzione e di giacenza. Ai sensi del quarto 'considerando' del regolamento n. 1294/96, onde facilitare la gestione del mercato, occorre fissare la data alla quale le dichiarazioni devono essere presentate. La data per la presentazione delle dichiarazioni di giacenza risulta dall'art. 11, n. 2, del regolamento n. 1294/96.

15. La presentazione tardiva di tali dichiarazioni determina, salvo i casi di forza maggiore, le conseguenze giuridiche previste nell'art. 12 del regolamento n. 1294/96, graduate a seconda della gravità della violazione. Con le presenti questioni il giudice del rinvio chiede in sostanza come debba essere interpretata in questo contesto la nozione di forza maggiore.

16. È opportuno dunque analizzare anzitutto la giurisprudenza della Corte relativa alla nozione di forza maggiore.

A — *La giurisprudenza della Corte relativa alla nozione di forza maggiore*

17. Va premesso che la forza maggiore comporta il venire meno delle conseguenze giuridiche derivanti dall'inadempimento di un obbligo o dal mancato realizzarsi di una condizione. Tale rinuncia a determinate conseguenze giuridiche si giustifica con il carattere eccezionale delle circostanze che costituiscono la forza maggiore. Risulta pertanto chiara la prossimità della clausola di forza maggiore con il principio di proporzionalità, poiché essa rende possibile la non applicazione di una determinata disposizione nei casi in cui l'applicazione della stessa potrebbe apparire non proporzionata [6].

18. Dal carattere eccezionale della clausola di forza maggiore la Commissione ricava l'obbligo di un'interpretazione restrittiva [7]. Il giudice del rinvio ha tuttavia riconosciuto

6 — V. anche sentenza 17 dicembre 1970, causa 25/70, Köster (Racc. pag. 1161, punti 31 e 40): «Non si può invece tener conto dell'incameramento della cauzione stessa, posto che gli operatori sono adeguatamente tutelati dalle disposizioni del regolamento relative alle circostanze riconosciute come casi di forza maggiore» e «ne consegue che, limitando ai casi di forza maggiore l'annullamento dell'impegno di esportare e la restituzione della cauzione, il legislatore comunitario ha adottato un provvedimento il quale, senza imporre un onere iniquo agli operatori, è idoneo a garantire il buon funzionamento dell'organizzazione del mercato dei cereali, nell'interesse generale».

7 — V. già, in questo senso, la comunicazione della Commissione C (88) 1696 relativa alla «Forza maggiore» del diritto agrario europeo (GU 1988, C 259, pag. 10).

che nella giurisprudenza della Corte non vi è un'asserzione corrispondente.

19. Secondo costante giurisprudenza, «atteso che la nozione di forza maggiore (...) non assume identico contenuto nei vari settori di applicazione del diritto comunitario, il suo significato dev'essere determinato in considerazione del contesto giuridico nell'ambito del quale è destinata a produrre i suoi effetti» [8]. Sulla base di tale relatività della nozione di forza maggiore la Corte ha concluso che essa non può essere limitata a fatti di impossibilità assoluta: «la nozione di forza maggiore non si limita all'impossibilita assoluta, ma deve essere intesa nel senso di circostanze anormali, indipendenti dall'importatore o dall'esportatore, le cui conseguenze avrebbero potuto essere evitate solo a costo di sacrifici sproporzionati, malgrado la miglior buona volonta. Questa nozione è sufficientemente ampia per quanto riguarda non solo la natura dell'evento, ma anche il grado di diligenza che l'esportatore avrebbe dovuto spiegare per ovviarvi e le perdite che avrebbe dovuto accollarsi a tale scopo» [9].

20. Da tali considerazioni generali sulla nozione di forza maggiore si deve anche ricavare che la giurisprudenza costante interpreta la nozione nel senso che essa ricomprende sia un elemento oggettivo, sia un elemento soggettivo. L'elemento oggettivo consiste in circostanze straordinarie ed imprevedibili, «estranee a colui che la [la forza maggiore] fa valere» [10]. Dal confronto tra varie versioni linguistiche risulta chiaro che l'ultima frase mette in rilievo proprio la componente di estraneità della circostanza [11]. L'elemento soggettivo rappresenta la valutazione del comportamento di colui che invoca la forza maggiore: «L'elemento soggettivo comporta l'obbligo di premunirsi contro le conseguenze della circostanza prendendo ogni misura opportuna (ad eccezione degli oneri eccessivi)» [12].

21. Tale definizione della forza maggiore come combinazione di un elemento ogget-

8 — V. sentenza 29 settembre 1998, causa C-263/97, First City Trading e a. (Racc. pag. I-5537, punto 41), che rinvia alla sentenza 7 dicembre 1993, causa C-12/92, Huygen e a. (Racc. pag. I-6381, punto 30). Tale giurisprudenza sulla relatività della nozione di forza maggiore è stata inaugurata con la sentenza 11 luglio 1968, causa 4/68, Schwarzwaldmilch (Racc. pag. 562).

9 — Sentenza citata nella nota 6 (punto 38).

10 — Così, per esempio, nella sentenza 22 gennaio 1986, causa 266/84, Denkavit France (Racc. pag. 149, punto 27).

11 — Sentenza citata nella nota 10, versione francese: «de circonstances étrangères à l'adjudicataire»; versione italiana: «circostanze estranee a colui che la fa valere».

12 — Comunicazione C (88) 1696 della Commissione (citata alla nota 7, pag. 11). Tale definizione risale alla sentenza Schwarzwaldmilch (citata alla nota 8).

tivo e di un elemento soggettivo rimane sostanzialmente invariata dalle sentenze 17 dicembre 1970 [13].

una circostanza altamente personale — e pertanto non estranea in senso stretto [15]; tuttavia essa va generalmente qualificata come indipendente dalla volontà di colui che ne è colpito e solitamente imprevedibile a causa del suo carattere improvviso.

B — *Applicazione al caso di specie*

22. Per il caso di specie la forza maggiore ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1294/96 va dunque interpretata alla luce del quadro giuridico sopra esposto. In tale contesto ho già sottolineato il significato di una tempestiva presentazione delle previste dichiarazioni [14]. Ritengo pertanto opportuno che, per supporre l'esistenza di un caso di forza maggiore ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1294/96, si richieda in linea di principio il soddisfacimento di requisiti rigorosi.

24. Per supporre l'esistenza di un'ipotesi di forza maggiore nel caso di specie occorre avere riguardo all'elemento soggettivo, cioè alla valutazione del comportamento delle persone obbligate e della loro possibilità di reagire conseguentemente alla circostanza.

23. Partendo dalla premessa inizialmente posta dal giudice del rinvio, secondo cui il deceduto era l'amministratore unico dell'impresa agricola, in merito all'elemento oggettivo della forza maggiore si deve tenere presente che la morte inaspettata di un tale amministratore vada qualificata come una circostanza straordinaria ed in linea di principio imprevedibile, per sua natura estranea a coloro che sono tenuti all'adempimento di un'obbligazione. Certamente la morte costituisce per definizione

25. La Commissione sottolinea correttamente che spetta al giudice del rinvio verificare se le circostanze del caso concreto possano rientrare nella nozione di forza maggiore. Ammesso che la persona deceduta fosse effettivamente l'amministratore unico dell'impresa agricola coinvolta (cosa che l'amministrazione convenuta palesemente contesta), è il giudice nazionale che deve accertare se, date le circostanze, la morte dell'amministratore era da considerarsi come improvvisa e dunque imprevedibile per gli eredi. All'imprevedibilità è in particolare collegata anche l'impossibilità

13 — Cause 11/70, Internationale Handelsgesellschaft (Racc. pag. 1125), e 25/70 (citata alla nota 6).

14 — V. sopra, paragrafo 14.

15 — In questo senso il giudice del rinvio qualifica icasticamente la morte come «evento interno all'impresa».

di una conseguente preparazione del passaggio dell'amministrazione agli eredi.

26. In caso di imprevedibilità il giudice nazionale deve verificare anche se gli eredi abbiano fatto uso di sufficiente diligenza nel periodo di tempo tra il decesso ed il decorso del termine. Al riguardo si dovrebbero considerare i periodi tra il decesso, il termine per la presentazione delle dichiarazioni ed il loro effettivo compimento. La sussistenza di un caso di forza maggiore sarebbe da escludere se il giudice nazionale si convincesse che lo stato d'animo dovuto ai legami familiari con il deceduto ed il compimento delle incombenze collegate all'amministrazione dell'eredità non possano giustificare il ritardo di dieci giorni nella presentazione della dichiarazione, tenuto conto del decesso avvenuto meno di due mesi prima.

C — *Sulla seconda questione*

27. La seconda questione è stata proposta solo per l'eventualità che la soluzione della prima dipenda da essa. Dalle osservazioni di cui sopra emerge però che la qualificazione giuridica della disciplina ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1294/96 non incide sulla sua interpretazione, sì che la seconda questione non appare necessaria per la soluzione della prima.

28. Per completezza va sottolineato che la circostanza secondo cui le conseguenze giuridiche previste per il caso di inadempimento o adempimento non conforme degli obblighi di dichiarazione non dipendono dalla colpevolezza appare di per sé in linea di principio non contestabile [16]. Inoltre è da rilevare che la disciplina ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1294/96 riguarda gli agricoltori non come tali, bensì piuttosto nella qualità di beneficiari di aiuti. Ma all'ufficio competente per la concessione di aiuti dovrebbe essere in linea di principio possibile subordinare l'attribuzione di vantaggi al soddisfacimento di determinati requisiti.

16 — V. le mie osservazioni nelle conclusioni 27 novembre 2001 presentate nella causa C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, decisa con sentenza 11 luglio 2002 (Racc. pag. I-6453, in particolare pag. I-6456).

V — Conclusione

29. Considerato quanto sopra, propongo alla Corte di risolvere come segue le questioni sottoposte dal Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha:

«La nozione di forza maggiore di cui all'art. 12 del regolamento (CE) n. 1294/96 va interpretata nel senso che essa ricomprende circostanze imprevedibili e straordinarie, indipendenti dalla volontà della persona da esse colpita e le cui conseguenze nonostante tutta la diligenza adoperata sarebbero state evitabili solo al prezzo di un sacrificio sproporzionato. Un decesso è in linea di principio una circostanza straordinaria, indipendente dalla volontà di coloro che ne vengono colpiti. Spetta al giudice nazionale verificare se sussistono gli altri presupposti nel singolo caso. Ammesso che il deceduto fosse l'amministratore unico dell'impresa agricola, il giudice nazionale deve dunque verificare in casi come quello di specie se per gli eredi il decesso possa considerarsi improvviso e se gli eredi che proseguono l'amministrazione dell'impresa abbiano fatto uso di sufficiente diligenza in rapporto alle circostanze concrete, in particolare alla loro posizione sia familiare sia aziendale, nonché al periodo tra il decesso, il termine per la presentazione delle dichiarazioni ed il loro effettivo compimento».