

atto istituzionale delle Comunità rechi restrizioni per l'impianto di nuovi vigneti non può essere considerato incompatibile, in linea di principio, col rispetto dovuto al diritto di proprietà. Occorre tuttavia che tali restrizioni perseguano effettivamente scopi di interesse generale propri della Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile nelle prerogative del proprietario, tali da ledere la sostanza stessa del diritto di proprietà.

6. Il divieto di nuovi impianti di viti, divieto stabilito, per un periodo limitato, dal regolamento n. 1162/76, è giustificato dagli scopi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e che consistono nella riduzione, a breve termine, delle eccedenze produttive e nella preparazione, a scadenza più lontana, della riorganizzazione della

viticoltura europea. Essa non lede quindi la sostanza del diritto di proprietà.

7. Al pari del diritto di proprietà, il diritto al libero esercizio delle attività professionali, ben lungi dal costituire una prerogativa assoluta, va considerato alla luce della funzione sociale delle attività tutelate.

In particolare, quando si tratta del divieto, ad opera di un atto istituzionale delle Comunità, dell'impianto di nuovi vigneti, va rilevato che un provvedimento del genere non incide in alcun modo sull'accesso alla professione di viticoltore né sul libero esercizio di tale professione sui terreni già destinati alla viticoltura. Per quanto riguarda i nuovi impianti, l'eventuale restrizione del libero esercizio della professione di viticoltore coinciderebbe con la restrizione stabilita per l'esercizio del diritto di proprietà.

Nel procedimento 44/79,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo) di Neustadt an der Weinstraße, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

LISELOTTE HAUER, residente in Bad Dürkheim,

e

LAND RHEINLAND-PFALZ (Land Renania-Palatinato),

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 2 del regolamento del Consiglio 17 maggio 1976, n. 1162, «recante misure intese ad adeguare il potenziale viticolo alle esigenze del mercato», nella versione di cui al regolamento del Consiglio 23 novembre 1978, n. 2776, in relazione all'art. 1 del «Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft — Weinwirtschaftsgesetz» (legge tedesca recante provvedimenti per il settore vitivinicolo),

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. O'Keeffe e A. Touffait, presidenti di Sezione; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans e O. Due, giudici;

avvocato generale: F. Capotorti;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti della causa, il procedimento e le osservazioni presentate ai sensi dell'art. 20 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

La sig.ra Liselotte Hauer è proprietaria di un fondo sito nel territorio del comune di Bad Dürkheim.

L'idoneità alla viticoltura, ai sensi del § 1 del «Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiet der Weinwirtschaft — Weinwirtschaftsgesetz» (legge tedesca recante provvedimenti per il settore vitivinicolo), dei fondi contigui a quello di proprietà della sig.ra Hauer ha costituito oggetto di vari procedimenti dinanzi al Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo) di Neustadt an der Weinstraße, che si sono conclusi, il 22 maggio 1975, con

una transazione ai sensi della quale il Land Rheinland-Pfalz (Land Renania-Palatinato) si impegnavo a rilasciare l'autorizzazione a nuovi impianti di viti su vari terreni appartenenti ai fondi in questione.

Il 6 giugno 1975, la sig.ra Hauer chiedeva anch'essa l'autorizzazione per il nuovo impianto di viti sul fondo di sua proprietà.

Con provvedimento 2 gennaio 1976, il Land Rheinland-Pfalz respingeva la domanda, adducendo il motivo che il fondo non possedeva il requisito dell'idoneità alla viticoltura ai sensi del § 1, n. 2, del Weinwirtschaftsgesetz.

La sig.ra Hauer faceva opposizione contro questo provvedimento il 22 gennaio 1976.

L'opposizione veniva respinta dal Land Rheinland-Pfalz, con provvedimento 21 ottobre 1976, per il duplice motivo che il

fondo era inidoneo alla viticoltura ai sensi del Weinwirtschaftsgesetz e che, nel frattempo, il regolamento CEE del Consiglio 17 maggio 1976, n. 1162, «recante misure intese ad adeguare il potenziale viticolo alle esigenze del mercato» (GU n. L 135, pag. 32), aveva vietato qualsiasi nuovo impianto delle varietà di viti classificate, per l'unità amministrativa presa in considerazione, nella categoria delle varietà per uva da vino.

La sig.ra Hauer proponeva ricorso contro questo provvedimento, il 25 novembre 1976, diananzi al Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo) di Neustadt an der Weinstraße.

Nel corso del rocedimento, il Land Rheinland-Pfalz si dichiarava disposto a concedere la richiesta autorizzazione dopo la scadenza del divieto di effettuare nuovi impianti, stabilito dal regolamento n. 1162/76 per il periodo 1° dicembre 1976 - 30 novembre 1978. [Questo termine veniva in seguito prorogato, in un primo tempo, al 30 novembre 1979, dal regolamento del Consiglio 23 novembre 1978, n. 2776, «che modifica per la seconda volta il regolamento (CEE) n. 1162/76» (GU n. L 333, pag. 1) e dal regolamento del Consiglio 5 febbraio 1979, n. 348, recante misure intese ad adeguare il potenziale viticolo alle esigenze del mercato (GU n. L 54, pag. 81), e, successivamente, al 31 dicembre 1979 dal regolamento del Consiglio 22 novembre 1979, n. 2595, che modifica il regolamento (CEE) n. 348/79 (GU n. L 297, pag. 5)]. La ricorrente sosteneva, da parte sua, che il regolamento n. 1162/76 non poteva applicarsi ad una domanda di autorizzazione presentata molto prima dell'entrata in vigore del regolamento stesso, sicché il Land Rheinland-Pfalz avrebbe dovuto concedere l'autorizzazione già prima che tale atto entrasse in vigore. La sig.ra Hauer faceva altresì valere l'incompatibilità del regolamento comunitario con alcune norme, ed in particolare gli artt. 12 e 14, della Costituzione della Repubblica federale di Germania.

Con ordinanza 14 dicembre 1978 la Seconda Sezione del Tribunale amministrativo di Neustadt an der Weinstraße sospendeva il procedimento e sottoponeva alla Corte di giustizia delle Comunità europee, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se il regolamento CEE del Consiglio 17 maggio 1976, n. 1162, nella versione di cui al regolamento CEE del Consiglio 23 novembre 1978, n. 2776, vada interpretato nel senso che l'art. 2, n. 1, si applica anche alle domande di autorizzazione per i nuovi impianti di viti già presentate prima dell'entrata in vigore del suddetto regolamento;

2. Per il caso di soluzione affermativa della questione sub 1:

Se l'art. 2, n. 1, del suddetto regolamento vada interpretato nel senso che il divieto di concedere autorizzazioni di nuovi impianti, ivi sancito, vale — a prescindere dalle eccezioni contemplate dall'art. 2, n. 2, del regolamento — *in assoluto*, vale a dire, in particolare, indipendentemente dalla questione dell'idoneità del terreno, disciplinata dal § 1, 1° comma, 2ª frase, e 2° comma, della legge tedesca recante provvedimenti per il settore vitivinicolo (Weinwirtschaftsgesetz).

L'ordinanza del Verwaltungsgericht di Neustadt an der Weinstraße è pervenuta nella cancelleria della Corte il 20 marzo 1979.

Ai sensi dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte, il 23 maggio 1979 la Commissione delle Comunità europee (rappresentata dal direttore generale del suo servizio giuridico, sig. Klaus-Dieter Ehlermann, in

qualità di agente, assistito dal prof. A. Frowein, dell'Università di Bielefeld), il 30 maggio 1979 il Consiglio delle Comunità europee (rappresentato dal sig. Bernhard Schloh, consigliere del servizio giuridico, e dal sig. Arthur Brautigam, amministratore presso questo servizio, in qualità di agenti) e l'11 giugno 1979 il Governo della Repubblica federale di Germania (rappresentato dal sig. Martin Seidel, Ministerialrat del Ministero federale dell'economia, in qualità di agente, assistito dal sig. Hans Heinrich Boie, Oberregierungsrat presso lo stesso Ministero).

Su relazione del giudice relatore, udito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

Il Governo della Repubblica federale di Germania sostiene che le due questioni sottoposte alla Corte vanno risolte affermativamente.

a) Sulla prima questione

L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1162/76 vieta in via generale qualsiasi nuovo impianto di determinate varietà di viti: è evidente che il n. 2 dello stesso articolo si riferisce a casi in cui l'autorizzazione per il nuovo impianto è già stata richiesta, ma non ancora concessa: questa constatazione deriva dal chiaro disposto della norma di divieto, che non contiene deroghe per i procedimenti di autorizzazione in corso.

La deroga a questo divieto generale di nuovi impianti per le pratiche di autorizzazione in corso avrebbe richiesto — soprattutto per il fatto che si tratta della di-

sciplina di un'attività agricola — una normativa specifica ed espressa.

L'art. 4 del regolamento contempla un regime transitorio; tuttavia, questo riguarda unicamente i casi in cui esistano già diritti quesiti, grazie alla concessione dell'autorizzazione, e non la fase del procedimento che precede l'autorizzazione. D'altronde, l'effetto di questo art. 4 è quello di limitare detti diritti quesiti, giacché tale norma impone la sospensione dell'esercizio di tali diritti durante la vigenza del divieto, esprimendo la volontà del legislatore comunitario di attribuire al divieto di nuovi impianti il carattere più generale possibile.

Una siffatta interpretazione dell'art. 2, n. 1, sembra la sola compatibile con le finalità perseguite dal regolamento n. 1162/76.

Dal preambolo del regolamento risulta che i provvedimenti da questo disposti hanno lo scopo di por fine all'accentuato squilibrio che caratterizza il mercato dei vini da tavola e di frenare lo sviluppo della produzione. Per raggiungere questi obiettivi, il legislatore comunitario, introducendo il divieto di nuovi impianti, doveva attribuirgli il carattere più generale e più penetrante possibile. Il termine a quo per l'applicazione del divieto di concedere autorizzazioni è dunque legato al momento della concessione dell'autorizzazione, non a quello della domanda.

Questa interpretazione dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1162/76 è conforme al diritto comunitario di rango superiore, ed in particolare al principio della certezza del diritto ed a quello della tutela dell'affidamento. La tutela delle situazioni giuridiche preesistenti non può es-

sere invocata se non nei casi in cui la loro eventuale modifica «influisca negativamente sulla certezza della situazione giuridica degli interessati»; ciò non si verifica qualora il privato abbia chiesto, ma non ancora ottenuto, l'emanazione di un determinato atto da parte della pubblica amministrazione.

Questa interpretazione corrisponde alla valutazione della situazione giuridica secondo il diritto costituzionale nazionale, anch'esso preso in considerazione dalla Corte di giustizia. Secondo il diritto costituzionale nazionale, il legislatore può sempre creare nuove norme, destinate ad entrare in vigore in un dato momento; si potrebbe riscontrare la violazione di principi propri dello Stato di diritto — nella fattispecie, garanzia della proprietà, che implica la tutela dell'affidamento — soltanto qualora non vi siano giustificazioni evidenti per la scelta di tale momento, il che manifestamente non si verifica nel caso in esame. Il cittadino, invece, non può fare incondizionatamente affidamento sulla permanenza e sull'importanza, per la collettività, dell'obiettivo di un'adeguata organizzazione del mercato vitivinicolo, il semplice fatto di aver presentato una domanda di autorizzazione non dà luogo ad un rafforzamento della posizione del proprietario, tale da imporre, secondo il diritto costituzionale, una deroga al blocco dei nuovi impianti.

Pertanto, la prima questione andrebbe risolta come segue:

Il regolamento n. 1162/76, nella versione di cui al regolamento n. 2776/78, va interpretato nel senso che il suo art. 2, n. 1, si applica anche alle domande di autorizzazione per i nuovi impianti di viti, già presentate prima dell'entrata in vigore del suddetto regolamento.

b) Sulla seconda questione

Il divieto di nuovi impianti, sancito dall'art. 2, n. 1, del regolamento

n. 1162/76, ha portata generale: esso si applica, a prescindere dalle caratteristiche del terreno, anche ai terreni idonei alla viticoltura.

Questa interpretazione è l'unica compatibile con il tenore della disposizione in esame, che non contiene alcuna riserva, come pure con lo scopo del regolamento. Inoltre, l'interpretazione restrittiva non è imposta da alcuna norma sopraordinata: anche alla luce di un'interpretazione estensiva, infatti, detta disposizione risulta conforme, in particolare, ai principi di carattere costituzionale riconosciuti nell'ordinamento comunitario.

L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1162/76 è compatibile, in particolare, con il diritto di proprietà, diritto fondamentale costituzionalmente garantito da tutti gli Stati membri e che ha, quindi, valore di norma costituzionale anche sul piano comunitario.

Il divieto di nuovi impianti, in quanto impedisce al proprietario di destinare il fondo alla viticoltura, costituisce indubbiamente una restrizione della sfera di autonomia del proprietario, ma non un'inammissibile violazione di un diritto fondamentale. La portata di questo diritto va infatti commisurata alla sua funzione sociale, sicché il contenuto e l'esercizio del diritto di proprietà sono soggetti a limiti, imposti a tutti i proprietari in nome di interessi pubblici superiori e del bene della collettività.

Il provvedimento in questione non incide sulla «sostanza» del diritto di proprietà: la restrizione imposta alla facoltà del proprietario di disporre del proprio terreno riguarda una sola delle numerose forme di godimento teoricamente possibili, ed è limitata nel tempo.

Il divieto di nuovi impianti sancito dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1162/76 trova la sua giustificazione in un interesse pubblico superiore. Il provvedimento è stato adottato per ovviare ad un'acuta situazione di crisi nell'ambito del mercato comune agricolo; pertanto, esso risulta «giustificato dagli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità», ai sensi della giurisprudenza della Corte. Nel corso degli ultimi anni si erano create notevoli eccedenze di vino da tavola; l'incremento della produzione si doveva essenzialmente all'aumento delle superfici coltivate, con nuovi impianti in pianura. L'eccesso dell'offerta provocava la caduta dei prezzi, con gravi perturbazioni del mercato; questi sviluppi costituivano una minaccia non solamente per gli obiettivi di politica agricola dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (stabilizzazione dei mercati, garanzie per il tenore di vita e per i redditi dei produttori), bensì anche per altri obiettivi di carattere generale perseguiti dal Trattato CEE (libera circolazione delle merci, tranquillità politica e sociale nella Comunità). I limiti imposti ai poteri dei proprietari erano giustificati dal perseguimento di questi obiettivi.

Per la realizzazione di questi ultimi era indispensabile l'adozione di un provvedimento così radicale; per contrastare gli sviluppi sopra descritti non esistevano, infatti, mezzi meno onerosi per il singolo. La riduzione della produzione vinicola è stata perseguita mediante restrizioni dirette della produzione (divieto di nuovi impianti, premi alla riconversione), provvedimenti di organizzazione del mercato (distillazione preventiva, incremento del magazzino privato dei mosti di uva) e mediante provvedimenti volti al miglioramento della qualità, sicché il divieto di nuovi impianti costituisce solo un elemento di un sistema di provvedimenti coerenti e coordinati, strettamente connessi nei loro effetti.

Il divieto di nuovi impianti, oggetto della controversia, non costituisce un onere eccessivo per i produttori interessati, in quanto vale per un periodo limitato ed è stato adottato nell'interesse degli stessi operatori economici.

L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1162/76 è del resto compatibile con il diritto, costituzionalmente protetto, alla libera esplicazione delle attività economiche, riconosciuto dal diritto comunitario nel suo duplice aspetto: diritto di scegliere liberamente la propria attività professionale e diritto di esercitarla liberamente.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, il divieto di nuovi impianti, oggetto della controversia, non costituisce un'inammissibile violazione del diritto fondamentale alla libera esplicazione delle attività economiche, il quale non è un diritto soggettivo assoluto, che non ammetta limitazioni di sorta, bensì va conciliato con esigenze di carattere sociale. La normativa in questione non va al di là di quanto risulta necessario e costituisce, come richiede la giurisprudenza della Corte, uno strumento necessario ed adeguato per la realizzazione di obiettivi legittimi. Le ragioni che giustificano le limitazioni della garanzia della proprietà valgono altresì per le parallele restrizioni nell'ambito del libero espletamento delle attività economiche.

Anche il principio di proporzionalità è stato rispettato: il diritto fondamentale di cui trattasi ha subito una restrizione unicamente sotto il profilo del libero esercizio dell'attività professionale, senza pregiudizio per la libera scelta della professione.

Il divieto di nuovi impianti, quale enunciato all'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1162/76, è ammissibile anche secondo il diritto costituzionale nazionale; in particolare, esso è compatibile con la tutela costituzionale della proprietà, sancita

dall'art. 14 della Costituzione della Repubblica federale.

L'art. 14, 1° comma, 2ª frase, della Legge fondamentale stabilisce che il contenuto ed i limiti del diritto di proprietà sono stabiliti dalla legge; la relativa disciplina legislativa dev'essere giustificata dal bene della collettività e rispettare il principio di proporzionalità. Le restrizioni imposte ai poteri del proprietario debbono essere proporzionate e necessarie al conseguimento delle finalità perseguite, senza costituire un onere eccessivo.

La normativa impugnata nella causa principale risponde ai criteri summenzionati.

Per gli obiettivi che persegue, essa risulta giustificata da un interesse pubblico superiore; era necessaria e costituiva uno strumento adeguato; non risulta neppure sproporzionata allo scopo, in quanto bisogna tener conto del fatto che l'art. 2, n. 2, lett. b), del regolamento esenta dal divieto i nuovi impianti effettuati in esecuzione di piani di sviluppo delle aziende agricole che fruiscono di aiuti per gli investimenti.

Il divieto provvisorio di nuovi impianti è altresì compatibile con il diritto fondamentale alla libera scelta della professione, di cui all'art. 12 della Costituzione.

Quanto all'esercizio della professione, ai sensi dell'art. 12, 1° comma, 2ª frase, della Legge fondamentale, esso può essere regolato mediante leggi. Il potere di disciplinare la materia è soggetto al principio di proporzionalità. La Costituzione attribuisce al legislatore ordinario un certo potere discrezionale quanto alla determinazione degli obiettivi di politica economica e dei provvedimenti destinati a conseguire detti obiettivi; il suo intervento dev'essere ispirato a consistenti e fondati motivi di pubblica utilità. I mezzi

devono restare nell'ambito del ragionevole, secondo una valutazione di carattere generale. Il divieto di nuovi impianti concreta certamente un grado di restrizione assai prossimo al massimo compatibile con quanto disposto dall'art. 12 della Legge fondamentale; cionondimeno, esso non preclude ogni possibilità di accesso alla professione, e non è disposto per un periodo indeterminato. La valutazione d'insieme deve tener conto del fatto che il potere discrezionale del legislatore comprende la facoltà di adottare, per far fronte ad una grave crisi, soluzioni provvisorie ad hoc, al fine di guadagnare tempo, per poter elaborare soluzioni strutturali di lungo periodo. Pertanto, una normativa che vieti i nuovi impianti per un periodo debitamente limitato, e sia congiunta ad un piano d'azione globale, appare in ogni caso legittima.

La seconda questione andrebbe dunque risolta come segue:

Il divieto di concedere autorizzazioni per i nuovi impianti, sancito dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1162/76, nella versione di cui al regolamento n. 2776/78, vale in assoluto — fatte salve le eccezioni di cui all'art. 2, del regolamento — indipendentemente dalla questione della qualità del terreno.

Il Consiglio, dopo aver illustrato gli aspetti di diritto costituzionale interno della causa principale ed aver richiamato i lavori preparatori del regolamento n. 1162/76, ha svolto essenzialmente i seguenti argomenti:

a) Sulla prima questione

Il regolamento n. 1162/76 si applica anche alle domande di autorizzazione già presentate prima della sua entrata in vigore. Ciò si evince chiaramente dall'art. 2, n. 1, 1° comma, che vieta qualsiasi

nuovo impianto per il periodo 1° dicembre 1976 - 30 novembre 1978; d'altronde, il 2° comma stabilisce che, dall'entrata in vigore del regolamento, cioè dal 27 maggio 1976, gli Stati membri non concedono più autorizzazioni ad effettuare nuovi impianti. Infine, l'art. 4 dispone la proroga, per due anni, del periodo di validità dei diritti d'impianto o di reimpianto acquisiti, in base alle legislazioni nazionali, alla data di entrata in vigore del regolamento.

Il divieto di cui all'art. 2, n. 1, 1° comma, che si applica dunque anche ai diritti di impianto sorti prima dell'entrata in vigore del regolamento, si applica, a maggior ragione, ai casi in cui l'autorizzazione non era ancora stata concessa dalle autorità nazionali competenti, benché la domanda fosse già stata presentata prima dell'entrata in vigore del regolamento.

b) Sulla seconda questione

Anche la seconda questione va risolta affermativamente.

Scopo del regolamento n. 1162/76 è infatti quello di limitare la produzione del vino da tavola, impedendo l'incremento del potenziale viticolo; l'eventuale limitazione del divieto di nuovi impianti ai terreni giudicati inidonei alla viticoltura ne comprometterebbe in gran parte l'efficacia.

Questa interpretazione è confermata dall'art. 2, n. 1, 1° comma, che stabilisce in via generale il divieto di qualsiasi nuovo impianto di varietà di viti classificate nella categoria delle varietà per uva da vino, indipendentemente dall'idoneità dei terreni alla viticoltura; uno spunto nello stesso senso si trova nell'elenco, tassativo, delle eccezioni al principio del divieto totale, contenuto all'art. 2, n. 2.

c) Sulla validità del regolamento n. 1162/76

Poiché il Verwaltungsgericht, nell'ordinanza di rinvio, ha chiaramente affermato che il regolamento n. 1162/76, come interpretato dal Consiglio, non potrebbe venire applicato dai giudici tedeschi in quanto incompatibile con i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione tedesca, risulta necessaria una pronunzia anche sulla validità del regolamento stesso.

Dal punto di vista del diritto comunitario, la situazione è chiara: il regolamento deve essere applicato dagli organi nazionali, ivi compresi i giudici di ciascuno Stato membro, fintantoché la Corte di giustizia non lo abbia dichiarato «invalido» (art. 177) o «nullo e non avvenuto» (art. 174).

Quanto alla tutela dei diritti fondamentali, tenuto conto della giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht è opportuno ricordare che nell'ordinamento giuridico comunitario è legittimo, ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia, sottoporre il diritto di proprietà e il diritto al libero esercizio del commercio, del lavoro e delle attività professionali in genere a taluni limiti giustificati dagli obiettivi d'interesse generale perseguiti dalla Comunità, purché non risulti lesa la sostanza dei diritti stessi. Il diritto di proprietà ed il libero esercizio del commercio sono dunque tutelati, nella loro essenza, dall'ordinamento giuridico comunitario, ma il loro esercizio può essere sottoposto a limiti, in funzione dell'interesse generale e per permettere il conseguimento degli obiettivi della Comunità, purché i diritti di cui trattasi non vengano svuotati di contenuto.

Nel caso in esame, la temporanea restrizione apportata dal regolamento n. 1162/76 al libero esercizio dell'attività di viticoltore ed al diritto di proprietà ap-

pare di carattere molto limitato, tenuto conto dell'obiettivo perseguito; pertanto, nel caso in esame, non viene lesa la sostanza dei diritti stessi.

Anche la Costituzione tedesca, agli artt. 12 e 14, ammette il principio che questi diritti sono soggetti a restrizioni, giustificate dal bene della collettività. In proposito, è opportuno osservare che la normativa comunitaria non incide sulla sostanza di alcun diritto fondamentale.

Bisogna altresì tener conto del fatto che il provvedimento in questione è una misura cautelare, resa necessaria da un improvviso e notevole squilibrio del mercato e che, in attesa di provvedimenti definitivi di carattere strutturale, esso mira a prevenire la formazione di eccedenze strutturali.

d) Le questioni sottoposte alla Corte andrebbero dunque risolte come segue:

- Il divieto di cui all'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1162/76 si applica anche alle domande di autorizzazione già presentate alle autorità nazionali prima della data di entrata in vigore del regolamento e sulle quali dette autorità non si erano ancora pronunziate definitivamente a quella data.
- Tale divieto riguarda tutti i terreni, indipendentemente dalla loro maggiore o minore idoneità alla viticoltura.
- Il regolamento n. 1162/76, la cui validità non può essere contestata in nome dei diritti fondamentali, dev'essere applicato dagli organi nazionali, compresi i giudici dei singoli Stati membri, fintantoché la Corte di giustizia non lo abbia dichiarato invalido.

La *Commissione* ha presentato, sulle questioni d'interpretazione e di validità sol-

levate dalla causa principale, osservazioni che possono essere riassunte come segue:

a) Sulla prima questione

Dalla lettera e dalle finalità del regolamento n. 1162/76 risulta chiaramente che questo si applica ai procedimenti in corso.

Il regolamento, ai sensi dell'art. 6, è entrato in vigore il terzo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità; esso non contiene alcuna norma secondo cui le domande presentate anteriormente debbano subire un trattamento diverso da quello previsto all'art. 2. L'art. 4 stabilisce espressamente che l'esercizio dei diritti acquisiti è sospeso, senza alcun riferimento alle pratiche in corso; se ne deduce che queste pratiche sono soggette al divieto di concedere nuove autorizzazioni, di cui all'art. 2 del regolamento.

Lo scopo del regolamento, quale espresso nel preambolo, è quello di por fine ad una situazione di crisi acuta, che ha provocato squilibri sul mercato vitivinicolo. Sotto questo profilo, l'unica soluzione logica era l'imposizione di un divieto avente efficacia generale, indipendentemente da diritti già acquisiti o da pratiche in corso.

Una siffatta interpretazione è confermata dalla constatazione che il divieto di nuovi impianti costituisce un provvedimento limitato nel tempo; simili provvedimenti di carattere contingente costituiscono tipici interventi nella situazione del mercato, destinati ad avere l'effetto più vasto possibile durante il periodo di applicazione.

L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1162/76 — nel frattempo recepito, nella versione del regolamento n. 2276/78, dal regolamento n. 348 — si applica dunque

alle domande di nuovi impianti di viti, presentate prima dell'entrata in vigore del regolamento.

b) Sulla seconda questione

Dal testo del regolamento n. 1162/76, come modificato dal regolamento n. 348/79, risulta che esso si applica a prescindere dalle condizioni alle quali la normativa nazionale sulla produzione vitivinicola subordina l'acquisizione del diritto di impianto; questa interpretazione deriva dall'art. 4, che sospende l'esercizio dei diritti acquisiti in base alle legislazioni nazionali. Inoltre, il principio dell'autonomia del diritto comunitario fa ritenere che questo faccia rinvio a condizioni stabilite dal diritto nazionale solamente qualora ciò risulti espressamente dalle sue norme.

c) Sulla validità del divieto di nuovi impianti per un periodo determinato

— Non esiste alcun principio generale del diritto, secondo il quale colui che abbia presentato una domanda ad un organo amministrativo, e la cui domanda sia ancora pendente, debba essere tutelato contro eventuali modifiche della sua situazione giuridica in senso peggiorativo. Le norme modificative si applicano, salvo eventuali deroghe, agli effetti futuri di situazioni sorte sotto l'impero della legge precedente; questo principio vale anche per i procedimenti amministrativi in corso.

— La ricorrente nella causa principale, al momento dell'entrata in vigore del regolamento n. 1162/76, non era titolare, in base alla normativa tedesca sulla produzione vitivinicola, di alcun diritto all'impianto di viti; essa non può quindi far valere la tutela dei diritti quesiti.

— Dalla giurisprudenza, tanto della Corte di giustizia quanto del Bundesver-

fassungsgericht, risulta che non esiste un principio generale del legittimo affidamento, secondo cui si possa sempre contare sulla permanenza di situazioni giuridiche favorevoli, e venga garantita la tutela delle aspettative in tal senso.

— La normativa che vieta l'impianto di viti restringe indubbiamente l'esercizio del diritto di proprietà sul terreno in questione; è tuttavia legittimo che l'ordinamento giuridico comunitario sottoponga diritti come ad esempio il diritto di proprietà a talune limitazioni giustificate da obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità, purché non venga compromessa la sostanza di questi diritti. Le restrizioni imposte alla produzione agricola nell'interesse generale rientrano fra i provvedimenti, noti all'ordinamento degli Stati membri della Comunità, mediante i quali il diritto di proprietà viene limitato per il bene della collettività. Nell'ordinamento comunitario, siffatte limitazioni sono ammesse dal Trattato CEE: l'art. 39, n. 1, lett. c), stabilisce che la politica agricola comune ha lo scopo di stabilizzare i mercati; l'art. 43, n. 2, attribuisce al Consiglio il potere di adottare, a tal fine, regolamenti che, ai sensi dell'art. 40, n. 3, possono comprendere tutte le misure necessarie. Fra queste rientra il divieto di effettuare, per un periodo determinato, nuovi impianti, come quello sancito dall'art. 17, n. 5, del regolamento del Consiglio 28 aprile 1970, n. 816, «relativo a disposizioni complementari in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo» (GU n. L 99, pag. 1), sul quale si fonda espressamente il regolamento n. 1162/76.

D'altronde, il temporaneo divieto di nuovi impianti costituisce un provvedimento necessario, conforme al principio di proporzionalità, come è dimostrato dall'andamento del mercato vitivinicolo nel corso degli ultimi anni. Esso non im-

pone, d'altra parte, un onere intollerabile ai proprietari e, di conseguenza, va considerato come una lecita restrizione del diritto di proprietà.

— Quanto al diritto costituzionale tedesco, è opportuno osservare che il Bundesverfassungsgericht, nella sentenza 14 febbraio 1967, ha ritenuto che le limitazioni di nuovi impianti imposte dal Weinwirtschaftsgesetz costituiscono una disciplina legittima, dal punto di vista del contenuto e dei limiti della proprietà, ai sensi dell'art. 14, n. 1, della legge fondamentale. La restrizione dei poteri del proprietario deve, secondo il Bundesverfassungsgericht, essere adeguata e necessaria al conseguimento dell'obiettivo perseguito, mentre non deve risultare eccessivamente onerosa per gli interessati e, di conseguenza, intollerabile. La differenza fondamentale fra le limitazioni imposte ai nuovi impianti dal diritto tedesco e quelle contemplate dal regolamento n. 1162/76 consiste nel fatto che, secondo il Weinwirtschaftsgesetz, l'autorizzazione ad effettuare nuovi impianti può essere negata unicamente se il terreno è obiettivamente inidoneo alla produzione del vino. Il divieto di imporre oneri eccessivi, che è stato messo in luce dalla giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht e può essere fatto valere contro la normativa comunitaria, dev'essere posto in relazione con le finalità stabilite espressamente dal legislatore. Orbene, la normativa comunitaria, a differenza del Weinwirtschaftsgesetz, ha lo scopo di impedire nella misura più ampia possibile, durante un periodo limitato, l'impianto di nuovi vigneti. Tenuto conto di questo obiettivo, il divieto di imporre oneri eccessivi non risulta violato nel caso in cui il divieto di nuovi impianti possa venire complessivamente considerato necessario all'equilibrio del mercato nel settore vitivinicolo. Il temporaneo divieto di nuovi impianti di viti su terreni precedentemente non destinati alla viticoltura dev'essere ammesso, secondo i

criteri stabiliti dal Bundesverfassungsgericht, come una lecita restrizione della proprietà, qualora sia imposto da interessi economici superiori. I limiti al diritto di utilizzazione del suolo non sono assimilati, in via generale, dal diritto tedesco, all'espropriazione; il divieto, per il periodo di 3 anni, di nuovi impianti di viti su terreni fino ad allora non destinati a vigneti non costituisce una violazione del diritto di proprietà, costituzionalmente protetto.

— Il diritto fondamentale al libero esercizio della propria professione è anch'esso soggetto a limiti: la disciplina restrittiva può essere giustificata da ragionevoli motivi d'interesse generale. Le considerazioni svolte in merito alla tutela del diritto di proprietà portano a ritenere lecita la limitazione normativa del diritto al libero esercizio della propria professione. Il Bundesverfassungsgericht dovrebbe anch'esso riconoscere che, in base all'art. 12 della legge fondamentale, la limitazione di nuovi impianti, che riguardi unicamente l'estensione a nuovi terreni dell'esercizio della viticoltura da parte di chi già eserciti questa attività, può essere giustificata da ragionevoli motivi d'interesse generale.

d) Le questioni sottoposte alla Corte andrebbero quindi risolte come segue:

— Il regolamento n. 1162/76, nella versione di cui al regolamento n. 348/79, va interpretato nel senso che l'art. 2, n. 1, si applica anche alle domande già presentate prima dell'entrata in vigore del suddetto regolamento.

— La validità del divieto di nuovi impianti è indipendente dalle singole normative nazionali.

- Nel corso del procedimento non sono emersi elementi atti ad inficiare la validità del divieto di nuovi impianti, stabilito dall'art. 2 del regolamento n. 348/79.

III — La fase orale del procedimento

Nell'udienza dell'11 ottobre 1979, hanno svolto difese orali e/o hanno risposto ai quesiti posti dalla Corte la sig. ra Hauer, rappresentata dall'avv. Herbert Drews, del foro di Zweibrücken, il Land Rheinland-Pfalz, rappresentato dal sig. Josef Koy, Ministerialrat presso il Ministero dell'agricoltura e della viticoltura, il Governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dal sig. Martin Seidel, il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dai signori Bernhard Schloh e Arthur Brautigam, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal prof. Jochen A. Frowein, dal sig. Claus-Dieter Ehlermann e dal perito sig. Alfred Reichardt, amministratore principale presso la Direzione generale Agricoltura.

La sig. ra Hauer ha sottolineato in particolare il fatto che, nella causa principale, il Land Rheinland-Pfalz, dopo aver illegittimamente respinto l'opposizione da essa presentata contro il rifiuto di rilasciarle l'autorizzazione per nuovi impianti, aveva, nel corso del procedimento, manifestato l'intenzione di concedere la richiesta autorizzazione, ma non aveva potuto farlo a causa del divieto stabilito dal regolamento n. 1162/76. D'altronde, occorre distinguere fra il divieto di rilasciare autorizzazioni e il divieto di nuovi impianti; solo quest'ultimo ha effetti sul mercato. Vietando agli Stati membri di rilasciare l'autorizzazione per nuovi impianti, il regolamento n. 1162/76 viola il principio di proporzionalità e gli artt. 12 e 14 della Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania; infine, il fatto che il regolamento contempli nuove possibilità di proroga del periodo di divieto dimostra che non si tratta, in realtà, di una disciplina temporanea.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza dell'8 novembre 1979.

In diritto

- 1 Con ordinanza 14 dicembre 1978, pervenuta in cancelleria il 20 marzo 1979, il Verwaltungsgericht di Neustadt an der Weinstraße ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del regolamento del Consiglio 17 maggio 1976, n. 1162, recante provvedimenti intesi ad adeguare il potenziale viticolo alle esigenze del mercato (GU n. L 135, pag. 32), modificato dal regolamento 23 novembre 1978, n. 2776 (GU n. L 133, pag. 1).

- 2 Risulta dagli atti che, il 6 giugno 1975, la sig.ra Hauer aveva chiesto all'autorità competente del Land Rheinland-Pfalz l'autorizzazione per un nuovo impianto di viti su un fondo di sua proprietà nella zona di Bad Dürkheim. La domanda veniva respinta con la motivazione che il fondo era inidoneo alla viticoltura ai sensi della normativa tedesca in materia, e cioè la legge tedesca 10 marzo 1977, recante provvedimenti per il settore vitivinicolo (Weinwirtschaftsgesetz). La sig.ra Hauer faceva opposizione contro questo provvedimento il 22 gennaio 1976. Mentre era pendente questa opposizione, veniva adottato il regolamento 17 maggio 1976, n. 1162, che all'art. 2 vietava, per un periodo di tre anni, qualsiasi nuovo impianto di viti. L'opposizione veniva respinta dall'Amministrazione con provvedimento 21 ottobre 1976, per il duplice motivo che il fondo era inidoneo alla viticoltura e che i nuovi impianti di viti erano vietati dal regolamento comunitario summenzionato.

- 3 Dopo che l'interessata aveva proposto ricorso contro questo provvedimento dinanzi al Verwaltungsgericht, l'Amministrazione ammetteva, in seguito ai risultati di perizie effettuate sulle uve raccolte nella parcella catastale in questione e ad una transazione con vari altri proprietari di fondi limitrofi, che il fondo della ricorrente possedeva i requisiti minimi per potersi considerare, ai sensi della normativa nazionale, idoneo alla viticoltura, e si dichiarava disposta a concedere la richiesta autorizzazione dopo la scadenza del divieto di effettuare nuovi impianti, stabilito dal regolamento comunitario. Risulta pertanto chiaro che attualmente la controversia fra le parti verte esclusivamente su questioni di diritto comunitario.

- 4 La ricorrente nella causa principale sostiene che il regolamento n. 1162/76 non può applicarsi ad una domanda di autorizzazione presentata molto prima della sua entrata in vigore sicché l'autorizzazione dovrebbe venire concessa; quand'anche il regolamento si applicasse a domande presentate prima della sua entrata in vigore, esso sarebbe comunque inopponibile alla ricorrente in quanto è incompatibile col suo diritto di proprietà e col suo diritto al libero esercizio della professione, tutelati dagli artt. 12 e 14 della Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania.

- 5 Ai fini della decisione della controversia, il Verwaltungsgericht ha ritenuto opportuno sollevare le due seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se il regolamento (CEE) del Consiglio 17 maggio 1976, n. 1162, nella versione di cui al regolamento (CEE) del Consiglio 23 novembre 1978, n. 2776, vada interpretato nel senso che l'art. 2, n. 1, si applica anche alle domande di autorizzazione per i nuovi impianti di viti già presentate prima dell'entrata in vigore del suddetto regolamento.
2. Per il caso di soluzione affermativa della questione sub 1): se l'art. 2, n. 1, del suddetto regolamento vada interpretato nel senso che il divieto di concedere autorizzazioni di nuovi impianti, ivi sancito, vale — a prescindere dalle eccezioni contemplate dall'art. 2, n. 2, del regolamento — *in assoluto*, vale a dire, in particolare, indipendentemente dalla questione dell'idoneità del terreno, disciplinata dal § 1, 1° comma, 2ª frase, e 2° comma, della legge tedesca recante provvedimenti per il settore vitivinicolo (*Weinwirtschaftsgesetz*).

Sulla prima questione (applicazione nel tempo del regolamento n. 1162/76)

- 6 A questo proposito, la ricorrente nella causa principale sostiene che se il procedimento amministrativo si fosse svolto regolarmente e l'Amministrazione avesse riconosciuto senza indugio che il fondo di sua proprietà possedeva i requisiti richiesti dalla legge nazionale per l'idoneità alla viticoltura, l'autorità competente avrebbe dovuto normalmente accogliere la sua domanda, presentata fin dal 6 giugno 1975, già prima dell'entrata in vigore del regolamento comunitario. Di questo fatto occorrerebbe tener conto ai fini dell'applicazione nel tempo del regolamento stesso, tanto più che la produzione del vigneto in questione non avrebbe inciso sensibilmente sulle condizioni del mercato, poiché fra l'impianto di un vigneto e l'inizio della produzione intercorre un certo lasso di tempo.
- 7 La tesi sostenuta dalla ricorrente non può venire accolta. L'art. 2, n. 1, 2° comma, del regolamento n. 1162/76, stabilisce infatti espressamente che «dalla data di entrata in vigore del presente regolamento», gli Stati membri non accordano più autorizzazioni per effettuare nuovi impianti. La menzione, ivi contenuta, dell'atto di autorizzazione, esclude che possa avere rilievo il momento della presentazione della domanda e rivela chiaramente l'intento di attribuire al regolamento efficacia immediata, tanto più che l'art. 4

stabilisce che perfino i diritti di impianto o di reimpianto acquisiti anteriormente all'entrata in vigore del regolamento sono sospesi per la durata del divieto.

- 8 Come affermato al sesto punto del preambolo, il divieto di nuovi impianti è imposto da un «interesse pubblico perentorio» vale a dire l'esigenza di porre un freno alla sovrapproduzione di vino nella Comunità, di ristabilire l'equilibrio del mercato e di prevenire la formazione di eccedenze strutturali. Risulta pertanto che il regolamento n. 1162/76 ha lo scopo di bloccare, con effetto immediato, l'incremento della superficie viticola esistente, sicché non si giustificerebbe un'eccezione a favore delle domande presentate prima della sua entrata in vigore.
- 9 La prima questione va dunque risolta come segue: il regolamento del Consiglio 17 maggio 1976, n. 1162, modificato dal regolamento del Consiglio 23 novembre 1978, n. 2776, va interpretato nel senso che l'art. 2, n. 1, di esso si applica anche alle domande di autorizzazione di nuovi impianti di vigneti presentate anteriormente all'entrata in vigore del primo regolamento.

Sulla seconda questione (portata materiale del regolamento n. 1162/76)

- 10 Con la seconda questione, il Verwaltungsgericht chiede alla Corte se il divieto di concedere autorizzazioni per i nuovi impianti, sancito dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1162/76, si applichi in assoluto, se cioè concerna anche terreni riconosciuti idonei alla viticoltura secondo i criteri della legge nazionale.
- 11 La lettera del regolamento è esplicita a questo proposito, in quanto l'art. 2 vieta «qualsiasi nuovo impianto», prescindendo dalle caratteristiche dei fondi. Sia dalla lettera che dagli scopi del regolamento n. 1162/76 risulta che il divieto deve applicarsi a tutti i nuovi impianti, indipendentemente dalle caratteristiche dei terreni e dalla classificazione dei medesimi secondo la legge nazionale. Infatti, il regolamento è volto, come risulta in particolare dal secondo punto del preambolo, a por fine alla sovrapproduzione della viticol-

tura in Europa e a ristabilire, sia a breve che a lungo termine, l'equilibrio del mercato. Uniche eccezioni alla portata generale del divieto sancito dall'art. 2, n. 1, sono quelle contemplate al n. 2 dello stesso articolo, ma è pacifico che nessuna di esse ricorre nel caso di specie:

- ¹² Pertanto, la seconda questione dev'essere così risolta: l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1162/76, va interpretato nel senso che il divieto di concedere autorizzazioni per nuovi impianti ivi sancito, vale — a prescindere dalle eccezioni contemplate dall'art. 2, n. 2, del regolamento — in assoluto, cioè, in particolare, indipendentemente dal fatto che il terreno sia o no adatto alla coltura della vite in base ai criteri stabiliti dal diritto nazionale.

Sulla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario

- ¹³ Nell'ordinanza di rinvio, il Verwaltungsgericht aggiunge che, per il caso in cui il regolamento n. 1162/76 andasse interpretato nel senso che il divieto ivi sancito ha portata generale, vale a dire si applica anche ai terreni idonei alla viticoltura, la relativa disposizione andrebbe probabilmente considerata inapplicabile nella Repubblica federale di Germania, poiché sarebbe dubbia la sua compatibilità con la tutela dei diritti fondamentali, garantita dagli artt. 12 e 14 della Legge fondamentale, in materia di diritto di proprietà e, rispettivamente, di libero esercizio dell'attività professionale.
- ¹⁴ Come affermato dalla Corte nella sentenza 17 dicembre 1970 (*Internationale Handelsgesellschaft*, Racc. pag. 1125), eventuali questioni relative alla violazione di diritti fondamentali mediante atti emananti dalle istituzioni della Comunità possono essere valutate unicamente alla stregua del diritto comunitario. Il richiamo a criteri di valutazione speciali, propri della legislazione o del sistema costituzionale di uno Stato membro, incrinerebbe inevitabilmente l'unità del mercato comune e comprometterebbe la coesione della Comunità, giacché menomerebbe l'unità e l'efficacia del diritto comunitario.
- ¹⁵ La Corte ha altresì dichiarato, nella sentenza summenzionata e, in seguito, nella sentenza 14 maggio 1974 (*Nold*, Racc. pag. 491) che i diritti fondamen-

tali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto, di cui essa garantisce l'osservanza; nel garantire la tutela di tali diritti, essa è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e non potrebbe, quindi, ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle Costituzioni di tali Stati; i trattati internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito, possono del pari fornire elementi di cui occorre tenere conto nell'ambito del diritto comunitario. Questo orientamento è stato riaffermato dalla dichiarazione comune dell'Assemblea, del Consiglio e della Commissione, del 5 aprile 1977, la quale, dopo avere ricordato la giurisprudenza della Corte, fa riferimento tanto ai diritti garantiti dalle Costituzioni degli Stati membri, quanto alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 4 novembre 1950 (GU 1977, n. C 103, pag. 1).

- 16 Alla luce di quanto esposto, si deve ritenere che i dubbi sollevati dal Verwaltungsgericht in merito alla compatibilità del regolamento n. 1162/76 con le norme volte alla tutela dei diritti fondamentali concernano la legittimità del regolamento sotto il profilo del diritto comunitario; a questo proposito, occorre valutare separatamente l'eventuale lesione del diritto di proprietà e le eventuali limitazioni del diritto al libero esercizio dell'attività professionale.

Sul diritto di proprietà

- 17 Nell'ordinamento giuridico comunitario, il diritto di proprietà è tutelato alla stregua dei principi comuni alle Costituzioni degli Stati membri, recepiti nel Protocollo addizionale alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo.
- 18 L'art. 1 di detto Protocollo recita:

«Ogni persona fisica e morale ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà salvo che per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi giudicate necessarie per regolare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale e per assicurare il pagamento delle imposte e di altre contribuzioni o delle ammende».

- 19 Questa norma, dopo aver affermato il principio del rispetto della proprietà, contempla due forme di possibili lesioni dei diritti del proprietario, vale a dire quelle consistenti nel privare il proprietario del suo diritto e quelle consistenti nel limitare l'esercizio di questo. Nel caso di specie, è incontestabile che il divieto di nuovi impianti non può considerarsi come un atto comportante la privazione della proprietà, atteso che il proprietario rimane libero di disporre dei propri beni e di destinarli a qualsiasi altro uso non vietato. Per contro, non v'è dubbio che detto divieto limiti l'esercizio del diritto di proprietà. L'art. 1, 2° comma, del Protocollo, che sancisce il diritto degli Stati «di mettere in vigore le leggi da essi giudicate necessarie per regolare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale», fornisce un'indicazione importante in proposito in quanto ammette in linea di principio la liceità delle restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà, a condizione che queste restino nel limite di quanto giudicato dagli Stati «necessario» ai fini della tutela dell'«interesse generale». Questa norma non permette tuttavia di fornire una soluzione sufficientemente precisa alla questione sollevata dal Verwaltungsgesicht.
- 20 Per la soluzione di detta questione occorre pertanto tener conto altresì delle indicazioni fornite dalle norme e dalle prassi costituzionali dei nove Stati membri. A questo proposito va anzitutto constatato che tali norme e prassi consentono al legislatore di disciplinare l'uso della proprietà privata nell'interesse generale. Talune Costituzioni fanno riferimento, a questo proposito, agli obblighi inerenti alla proprietà (Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania, art. 14, 2° comma, 1ª frase), alla funzione sociale della stessa (Costituzione della Repubblica italiana, art. 42, 2° comma), al principio che l'uso di essa va subordinato alle esigenze del bene comune (Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania, art. 14, 2° comma, 2ª frase, e Costituzione della Repubblica irlandese, art. 43, 2° comma, n. 2), o a quelle della giustizia sociale (Costituzione della Repubblica irlandese, art. 43, 2° comma, n. 1). In tutti gli Stati membri, vari testi legislativi hanno dato concreta espressione a questa funzione sociale del diritto di proprietà; in ciascuno di essi, vigono norme in materia di economia agricola e forestale, di regime delle acque, di protezione dell'ambiente naturale, di programmazione

territoriale e di urbanistica, che limitano, talvolta notevolmente, l'uso della proprietà fondiaria.

- 21 In particolare, in tutti i paesi della Comunità in cui si coltiva la vite vigono norme imperative, anche se non tutte della stessa severità, in materia di impianto delle viti, di selezione delle varietà e di metodi di coltura. In nessuno di essi queste norme sono considerate incompatibili, in linea di principio, colla tutela del diritto di proprietà.
- 22 È pertanto lecito affermare, alla luce dei principi costituzionali comuni agli Stati membri e delle prassi legislative costanti nelle più varie materie, che nessuna ragione di principio impediva di assoggettare a limitazioni, con il regolamento n. 1162/76, l'impianto di nuovi vigneti. Si tratta di limitazioni note, in forme identiche o analoghe, all'ordinamento costituzionale di tutti gli Stati membri, e da questo riconosciute legittime.
- 23 Questa constatazione non esaurisce tuttavia la questione sollevata dal Verwaltungsgericht: anche se non si può contestare, in linea di principio, la facoltà della Comunità di stabilire limiti all'esercizio del diritto di proprietà nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato e ai fini di una politica strutturale, occorre altresì esaminare se le limitazioni imposte dalla normativa controversa siano realmente giustificate da obiettivi di interesse generale della Comunità e non costituiscano un'intervento inaccettabile e sproporzionato rispetto ai fini perseguiti, nelle prerogative del proprietario, tale da ledere addirittura la sostanza del diritto di proprietà. Questa è infatti la censura formulata dalla ricorrente nella causa principale, la quale sostiene che solamente nell'ambito di una politica volta al miglioramento qualitativo il legislatore può porre limiti alla disponibilità della proprietà dei fondi destinati alle viticoltura, sicché, essendo il suo fondo idoneo alla viticoltura, il suo diritto sarebbe intangibile. Occorre pertanto individuare gli obiettivi perseguiti col regolamento controverso, onde valutare se esista un rapporto ragionevole fra i provvedimenti disposti con detto regolamento e gli obiettivi perseguiti dalla Comunità.

- 24 Le norme del regolamento n. 1162/76 vanno considerate nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, la quale è strettamente connessa alle politiche strutturali della Comunità nel settore di cui trattasi. Gli scopi di questa sono enunciati nel regolamento 28 aprile 1970, n. 816, relativo a disposizioni complementari in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU n. L 99, pag. 1) — sul quale si fonda il regolamento controverso — e nel regolamento 5 febbraio 1979, n. 337, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU n. L 54, pag. 1), che ha dato organica sistemazione al complesso delle norme che reggono l'organizzazione comune di questo mercato. Il titolo III di detto regolamento, intitolato «norme relative alla produzione e al controllo dello sviluppo degli impianti», contiene attualmente la disciplina giuridica di base in materia. Un altro elemento che consente di individuare la politica seguita dalla Comunità in materia è la risoluzione del Consiglio del 21 aprile 1975, concernente i nuovi orientamenti intesi ad equilibrare il mercato dei vini da pasto (GU n. C 90, pag. 1).
- 25 Dall'insieme di queste norme risulta che questa politica, inaugurata e parzialmente attuata dalla Comunità, consiste nell'organizzazione comune dei mercati legata al miglioramento delle strutture del settore vitivinicolo. Tale azione mira, nell'ambito degli orientamenti enunciati dall'art. 39 del Trattato CEE, a un duplice obiettivo: stabilizzare durevolmente il mercato vinicolo ad un livello di prezzi remunerativo per i produttori ed equo per i consumatori, e migliorare la qualità dei vini messi in commercio. Per il conseguimento di questi due obiettivi, l'equilibrio quantitativo e il miglioramento qualitativo, la normativa comunitaria sul mercato vitivinicolo ha previsto un'ampia gamma di interventi tanto nella fase della produzione che in quella della distribuzione dei vini.
- 26 A questo proposito, occorre anzitutto ricordare le disposizioni dell'art. 17 del regolamento n. 816/70, riprese in forma più elaborata dall'art. 31 del regolamento n. 337/79, secondo cui gli Stati membri redigono piani di previsione relativi all'impianto delle viti ed alla produzione, da coordinarsi nell'ambito del piano comunitario obbligatorio. Per l'attuazione di questo piano possono essere adottati provvedimenti relativi all'impianto, al reimpianto, all'estirpazione o all'abbandono di vigneti.

- 27 È in tale ambito che si inserisce il regolamento n. 1162/76. Dal suo preambolo e dalla situazione economica nella quale esso è stato adottato, caratterizzata dal formarsi, a partire dalla vendemmia del 1974, di eccedenze di produzione aventi carattere permanente, risulta che questo regolamento mira a due obiettivi: far fronte sul momento al continuo aumento delle eccedenze e permettere alle istituzioni di attuare, in un periodo di tempo adeguato, una politica strutturale volta a favorire le produzioni di alta qualità, nel rispetto delle peculiarità e delle esigenze delle varie regioni vinicole della Comunità, con un'adeguata scelta dei terreni e delle varietà, oltre che con la disciplina dei metodi di produzione.
- 28 Onde venire incontro a questa duplice esigenza, il Consiglio ha sancito, con il regolamento n. 1162/76, il divieto generale di nuovi impianti, senza operare, salvo che per alcune ipotesi ben individuate di carattere eccezionale, alcuna distinzione in relazione alla natura dei terreni. Va rilevato che il provvedimento del Consiglio, nella sua struttura generale, ha carattere temporaneo, in quanto volto a far fronte sul momento ad una eccedenza congiunturale, ed a consentire al tempo stesso l'elaborazione di provvedimenti definitivi di carattere strutturale.
- 29 Così inteso, il provvedimento controverso non stabilisce alcuna illecita limitazione dell'esercizio del diritto di proprietà. Infatti lo sfruttamento dei nuovi vigneti, in una situazione caratterizzata da una sovrapproduzione durevole, avrebbe, sotto il profilo economico, l'unico effetto di aumentare le eccedenze; inoltre, l'estensione delle aree coltivate comporterebbe, in questa fase, il rischio di rendere più difficile l'attuazione della politica strutturale a livello comunitario, qualora questa fosse fondata su criteri più severi di quelli contemplati dalle attuali normative nazionali per quanto concerne la scelta dei terreni idonei alla viticoltura.
- 30 Da quanto esposto consegue che il divieto di nuovi impianti di viti, stabilito, per un periodo limitato, dal regolamento n. 1162/76, costituisce una restrizione dell'esercizio del diritto di proprietà che è giustificata dagli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non lede la sostanza del diritto di proprietà riconosciuto e tutelato dall'ordinamento giuridico comunitario.

Sulla libertà di esercizio dell'attività professionale

- 31 La ricorrente nella causa principale sostiene poi che il divieto di nuovi impianti, sancito dal regolamento n. 1162/76, viola un suo diritto fondamentale in quanto ha l'effetto di limitare la sua libertà di esercitare la propria attività professionale di viticoltrice.
- 32 Come la Corte ha già avuto modo di affermare nella sentenza 14 maggio 1974, *Nold*, summenzionata, benché l'ordinamento costituzionale di vari Stati membri tuteli il libero esercizio delle attività professionali, i diritti riconosciuti in materia, lungi dal costituire prerogative assolute, vanno considerati anch'essi alla luce della funzione sociale delle attività oggetto della tutela. Nel caso di specie, va rilevato che il provvedimento comunitario controverso non incide in alcun modo sull'accesso alla professione di viticoltore, né sul libero esercizio di questa professione sui terreni attualmente destinati alla viticoltura. Qualora il divieto di nuovi impianti dovesse incidere sul libero esercizio della professione di viticoltore, tale restrizione sarebbe semplicemente una conseguenza dei limiti posti all'esercizio del diritto di proprietà e si confonderebbe con questi. La limitazione del libero esercizio della professione di viticoltore, qualora esistesse, sarebbe dunque giustificata dagli stessi motivi che giustificano le restrizioni dell'esercizio del diritto di proprietà.
- 33 Dal complesso delle considerazioni svolte in precedenza, risulta che l'esame del regolamento n. 1162/76, sotto il profilo dei dubbi sollevati dal Verwaltungsgericht, non ha rivelato alcun elemento atto ad inficiarne la validità in quanto contrastante con i principi che, nella Comunità, reggono la tutela dei diritti fondamentali.

Sulle spese

Le spese sostenute dal Governo della Repubblica federale di Germania, dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione.

Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa dinanzi al Verwaltungsgericht di Neustadt an der Weinstraße, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulla questione sottoposta dal Verwaltungsgericht di Neustadt an der Weinstraße con ordinanza 14 dicembre 1978, dichiara:

- 1° Il regolamento del Consiglio 17 maggio 1976, n. 1162, recante provvedimenti intesi ad adeguare il potenziale viticolo alle esigenze del mercato, nella versione di cui al regolamento del Consiglio 23 novembre 1978, n. 2776, che modifica per la seconda volta il regolamento n. 1162/76, va interpretato nel senso che il suo art. 2, n. 1, si applica anche alle domande di autorizzazione di nuovi impianti di vigneti presentate prima della sua entrata in vigore.
- 2° L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1162/76, va interpretato nel senso che il divieto di concedere autorizzazioni per nuovi impianti, ivi sancito, vale — a prescindere dalle eccezioni contemplate dall'art. 2, n. 2, del regolamento — in assoluto, cioè, in particolare, indipendentemente dal fatto che il terreno sia o no adatto alle colture della vite in base al diritto nazionale.

Kutscher	O'Keeffe	Touffait	Mertens de Wilmars	Pescatore
Mackenzie Stuart		Bosco	Koopmans	Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 13 dicembre 1979.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
H. Kutscher