CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CLAUS GULMANN

presentate il 20 aprile 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. All'origine della questione pregiudiziale che la High Court of Justice, Queen's Bench Division, ha sottoposto alla Corte di giustizia nel presente procedimento vi è il regime di quote per il latte istituito dalla Comunità nel 1984 con regolamenti del Consiglio nn. 856 e 857/84 [1].

Sul regime di quote di latte e sulla sua rilevanza in caso di scadenza di un contratto di affitto

2. Non occorre descrivere il regime nei dettagli. Esso è ben noto alla Corte per le numerose cause che ne sono derivate.

Il regime è volto a controllare l'incremento della produzione di latte e a rendere possibile uno sviluppo strutturale che tenga in considerazione le particolari condizioni nazionali e regionali di produzione. Il sistema è imperniato sulla fissazione diretta o indiretta di quote (cosiddetti quantitativi di riferimento) per la produzione di latte nelle singole aziende nonché sul versamento di un cosiddetto prelievo supplementare qualora vengano superate le quote. Queste ultime vengono fissate in base alla produzione effettiva in uno specifico anno di riferimento.

Il regime limita in modo considerevole la libertà di azione di cui idealmente dovrebbero fruire gli agricoltori, e da esso dipendono interessi economici di grande rilevanza. Se a un'azienda non viene assegnata una quota di latte, essa non può svolgere una proficua attività di produzione lattiera. Un agricoltore che intenda stabilirsi come produttore lattiero deve acquistare un'azienda cui sia stata attribuita una quota di latte.

3. Non è sorprendente che il regime abbia causato problemi nei rapporti tra gli affittuari e i locatori di aziende agricole. La Corte ha già avuto l'occasione di pronunciarsi in

* Lingua originale: il danese.
1 — GU L 90, pagg. 10 e 13.

diverse cause su questioni del genere [2], fra l'altro sulla questione se ed entro quali limiti si desuma dal diritto comunitario l'obbligo per il locatore, in caso di scadenza del contratto di affitto, di corrispondere all'affittuario una compensazione economica nel caso in cui la quota di latte connessa alla proprietà sia stata assegnata all'affittuario e venga trasferita al locatore al termine dell'affitto.

4. Costituisce un principio fondamentale del regime quello secondo cui le quote di latte seguono il fondo. L'art. 7, n. 1, del regolamento n. 857/84 stabilisce che «in caso di vendita, locazione o trasmissione per via ereditaria di un'azienda, il corrispondente quantitativo di riferimento è trasferito totalmente o in parte all'acquirente, al locatario o all'erede, secondo modalità da stabilire», e la Corte ha dichiarato che questo principio vale anche nei casi di scadenza del contratto di affitto [3]. D'altra parte le disposizioni originarie contenute nel regolamento n. 857/84 non contengono norme specifiche per i rapporti tra affittuario e locatore in caso di scadenza del contratto.

Tuttavia nel 1985, in occasione di una modifica del regolamento n. 857/84, veniva inserito un nuovo n. 4 nell'art. 7, il quale per quel che riguarda la scadenza di un contratto di affitto dispone che «la totalità o una parte del quantitativo di riferimento corrispondente all'azienda o alla parte dell'azienda che è oggetto del contratto sia messa a disposizione dell'affittuario uscente, se intende continuare la produzione lattiera». Questa norma era fondata sul fatto che l'applicazione dell'art. 7 in taluni casi comportava situazioni difficili sul piano economico e sociale per l'affittuario uscente [4].

5. In pratica si è avverato che il regime particolare predisposto dall'art. 4, n. 1, del regolamento può aver rilevanza anche per gli affittuari. In forza di questa disposizione gli Stati membri, per realizzare la ristrutturazione della produzione lattiera, possono concedere un'indennità ai produttori che si impegnano ad abbandonare definitivamente la produzione lattiera. Dall'art. 4, n. 2, risulta che i quantitativi di riferimento così resi disponibili vengono aggiunti, se è necessario, alla riserva nazionale per essere assegnati ad altri produttori in taluni casi particolari. Non occorre soffermarsi ulteriormente sul fatto che l'affittuario il cui contratto venga a scadenza potrebbe avere interesse ad ottenere una compensazione per l'abbandono definitivo della produzione lattiera. Non sono neppure necessari ulteriori chiarimenti sulla necessità di

2 — Ai fini del presente procedimento sono rilevanti anzitutto le sentenze della Corte 13 luglio 1989, causa 5/88, Wachauf (Racc. pag. 2609), e 6 dicembre 1991, causa C-121/90, Posthumus (Racc. pag. I-5833), che verranno ambedue discusse in prosieguo. Le altre sentenze sul rapporto affittuario/locatore sono le sentenze della Corte 15 gennaio 1991, causa C-341/89, Ballmann (Racc. pag. I-25), e 10 gennaio 1992, causa C-177/90, Kühn (Racc. pag. I-35), e 9 luglio 1992, causa C-236/90, Maier (Racc. pag. I-4483). V. anche le conclusioni presentate dall'avvocato generale Lenz nella causa C-98/91, Herbrink (sentenza 27 gennaio 1994, n. d. T.).

3 — Punto 13 della motivazione della sentenza 13 luglio 1989, Wachauf, v. nota 2.

4 — V. sesto 'considerando' del regolamento (CEE) del Consiglio 26 febbraio 1985, n. 590 (GU L 68, pag. 1), nonché la rettifica (GU L 81, pag. 41).

salvaguardare anche gli interessi del locatore in una situazione del genere. I regolamenti di cui trattasi non contengono norme specifiche per la soluzione di questo conflitto di interessi. Come è stato lasciato agli Stati membri il compito di decidere autonomamente se introdurre effettivamente un sistema di indennizzi, essi hanno altresì il potere di stabilire norme specifiche sull'attuazione in determinati casi di detto sistema.

6. Già sulla scorta di questo esame si può concludere che le norme comunitarie di cui trattasi non contengono un obbligo espresso per gli Stati membri di salvaguardare, in caso di scadenza di un contratto di affitto di fondo rustico, gli interessi economici dell'affittuario in relazione alle quote di latte. Certamente la norma specifica di cui all'art. 7, n. 4, è espressamente volta a risolvere i problemi dell'affittuario, ma non impone agli Stati membri di istituire un regime caratterizzato del resto da un campo di applicazione limitato, che lo priva di interesse in tutti i casi in cui vi è scadenza dell'affitto ma l'affittuario non intende continuare la produzione di latte in un'altra azienda. Il particolare regime di compensazione di cui all'art. 4, n. 1, è altresì facoltativo per gli Stati membri e li lascia comunque liberi di emanare in determinati casi disposizioni di attuazione specifiche.

È invece chiaro a mio parere che le norme comunitarie non ostano a che gli Stati membri emanino norme volte a tutelare gli interessi economici degli affittuari in relazione al fatto che le quote di latte, in caso di scadenza del contratto di affitto, restano connesse all'azienda che viene abbandonata.

7. La questione di fondo nel presente procedimento è se sia possibile dedurre dalle disposizioni comunitarie di cui è causa ovvero dai vigenti principi di diritto comunitario sulla tutela dei diritti fondamentali che gli Stati membri sono tenuti alla tutela degli interessi economici degli affittuari, ed in tal caso entro quali limiti e a quali condizioni.

Antefatti e normativa nazionale

8. Il ricorrente nella causa principale, il signor Dennis Bostock, affittava nel 1962 un fondo che era stato in precedenza affittato da suo padre e da suo nonno. Nel 1962 l'azienda agricola aveva una mandria di quaranta vacche. Nel corso degli anni il Bostock ampliava notevolmente l'attrezzatura produttiva e la mandria, e alla scadenza del contratto di affitto la mandria era costituita da sessantaquattro vacche. All'atto dell'istituzione del regime delle quote lattiere gli veniva assegnata una quota corrispondente alla produzione dell'anno di riferimento. Nel 1984, in particolare per ragioni di salute, decideva di restituire l'azienda al locatore. Ciò veniva effettuato alla data prevista per la scadenza del contratto, cioè il 25 marzo 1985, e in forza delle norme vigenti in materia veniva effettuato il consueto saldo delle pendenze fra le parti. Stando alle informazioni disponibili, una compensazione per le quote di latte non veniva chiesta né versata.

Il signor Bostock aveva soppesato la questione ma aveva ritenuto, con i suoi consulenti, che non vi fosse nessun fondamento nella normativa comunitaria né in quella nazionale per esigere siffatta compensazione. Dalla valutazione da esso effettuata il Bostock deduceva di non aver nessuna possibilità di avvalersi del regime di indennizzo per l'abbandono definitivo della produzione lattiera che era stato istituito nel Regno Unito contemporaneamente all'istituzione del regime delle quote di latte. In forza di detto regime doveva essere presentata entro breve termine una domanda subordinata a condizioni cui il signor Bostock si trovava nell'impossibilità di soddisfare. Fra dette condizioni vi era fra l'altro il consenso del locatore, che il signor Bostock riteneva di non poter ottenere. Vi erano altresì ragioni per ritenere che il Bostock non avrebbe potuto avvalersi della possibilità di conservare le quote di latte, prevista dall'art. 7, n. 4, del regolamento. Da un lato, non intendeva più gestire un'azienda agricola e, dall'altro, l'art. 7, n. 4, non era stato attuato nel Regno Unito.

9. Tuttavia questa situazione giuridica non era considerata soddisfacente. Pertanto, con l'emanazione dell'Agriculture Act 1986 venivano istituite norme che rendevano possibile per l'affittuario, in caso di scadenza del contratto, ottenere dal locatore un indennizzo per le quote di latte. Questo regime entrava in vigore nel settembre del 1986 con gli artt. 13 e 14 unitamente agli allegati 1 e 2, contenenti norme specifiche sul calcolo dell'indennizzo. Le principali disposizioni del regime comportano che il diritto a indennizzo è subordinato all'ottenimento da parte dell'affittuario uscente di quote lattiere nel corso di validità del contratto, che l'indennizzo viene calcolato secondo una formula standard in base ad una ripartizione teorica tra l'affittuario e il locatore, e che qualora non sia possibile raggiungere un accordo ognuna delle parti può chiedere che la controversia venga risolta mediante arbitrato. Nel corso della trattazione della causa dinanzi alla Corte di giustizia si è sostenuto che questo regime costituisce una base appropriata per una ragionevole tutela degli interessi economici degli affittuari.

Alla legge non veniva però data efficacia retroattiva e non potevano pertanto avvalersene gli affittuari il cui contratto era scaduto fra l'introduzione del regime delle quote nell'aprile 1984 e l'entrata in vigore delle nuove norme nel settembre 1986. Il signor Bostock non rientrava pertanto nel regime di indennizzo.

10. Solo dopo la sentenza della Corte 13 luglio 1989 nella causa Wachauf il signor Bostock si rendeva conto che esisteva una possibilità di richiedere un indennizzo in forza del diritto comunitario. La sua attenzione si concentrava sul punto 19 della sentenza della Corte, il quale dichiarava che

— «una disciplina comunitaria che avesse per effetto di spogliare l'affittuario, alla scadenza del contratto di affitto, del frutto del proprio lavoro o degli investimenti effettuati nell'azienda affittata, senza indennizzo, sarebbe in contrasto

con le esigenze inerenti alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario», e

— «dette esigenze vincolano parimenti gli Stati membri quando essi danno esecuzione alle discipline comunitarie di cui trattasi», e «gli Stati membri sono comunque tenuti, per quanto possibile, ad applicare tali discipline nel rispetto delle esigenze ricordate».

11. Fondandosi su questa giurisprudenza il signor Bostock presentava alla High Court nel maggio 1990 un ricorso contro il ministero dell'Agricoltura chiedendo che il governo venisse condannato ad istituire un adeguato regime di indennizzo per gli affittuari che avevano riconsegnato l'azienda fra l'aprile 1984 e il settembre 1986, sottolineando che ciò potrebbe essere realizzato estendendo le disposizioni di indennizzo di cui all'Agriculture Act del 1986 a tali affittuari ovvero, in via subordinata, adottando altri opportuni provvedimenti [5].

12. La High Court ha sottoposto alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali.

5 — La High Court ha dichiarato che vi sono altri sessanta affittuari nella stessa situazione del signor Bostock che hanno presentato ricorso contro i locatori al fine di ottenere una compensazione corrispondente a quella prevista dall'Agriculture Act del 1986. Queste cause sono state sospese in attesa della pronuncia della Corte sulle questioni deferitele nel presente procedimento.

Prima questione

13. La prima questione [6] è fondata sulla situazione di fatto in cui si è trovato il signor Bostock, cioè una situazione in cui le quote erano assegnate nel periodo di validità del contratto di affitto e alla scadenza di quest'ultimo erano state trasferite al locatore senza compensazione, facendo notare che l'affittuario non era stato in grado di avvalersi del regime di cui agli artt. 4, n. 1, e 7, n. 4, del regolamento n. 857/84. Si chiede se in tali circostanze il diritto comunitario imponga allo Stato membro di emanare un regime di indennizzo corrispondente a quello adottato con l'Agriculture Act del 1986, da applicare agli affittuari il cui contratto sia scaduto fra l'aprile del 1984,

6 — La questione pregiudiziale è la seguente:
«Se i regolamenti (CEE) del Consiglio nn. 804/68 e 857/84, il regolamento (CEE) della Commissione n. 1371/84 o i principi generali del diritto comunitario debbano essere interpretati nel senso che hanno imposto allo Stato membro l'obbligo di adottare, con riferimento al periodo aprile 1984 (quando il sistema dei quantitativi di riferimento entrava in vigore) — settembre 1986 (quando nel Regno Unito entravano in vigore le disposizioni sull'indennizzo dell'Agriculture Act 1986), provvedimenti analoghi a quelli che nel Regno Unito sono stati adottati con l'Agriculture Act 1986 a decorrere dal settembre 1986 e che conferiscono ad un affittuario il diritto di ricevere un indennizzo dal locatore allorché:
(i) un quantitativo di riferimento è stato attribuito all'affittuario in considerazione dell'azienda agricola, secondo i regolamenti di cui sopra,
(ii) l'affittuario ha riconsegnato l'azienda agricola al locatore durante il periodo controverso,
(iii) all'atto della riconsegna dell'azienda agricola il quantitativo di riferimento è passato, unitamente all'azienda, al locatore,
(iv) la situazione non rientra nell'art. 7, n. 4, del regolamento n. 857/84, come modificato con regolamento (CEE) del Consiglio n. 590/85 e in ogni caso lo Stato membro interessato non ha esercitato il potere conferitogli da detta disposizione di mettere a disposizione dell'affittuario uscente la totalità o parte di detti quantitativi di riferimento,
(v) lo Stato membro interessato ha predisposto un programma di cessazione definitiva della produzione di latte ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 857/84, ma l'affittuario doveva ottenere il permesso del locatore per partecipare a detto programma, le domande per partecipare a tale programma non erano accettate al momento in cui l'affittuario aveva riconsegnato l'azienda agricola e le disponibilità finanziarie del programma utilizzabili per indennizzare chi cessava definitivamente la produzione di latte erano limitate».

quando il regime delle quote entrava invigore, e il settembre 1986, quando entrava in vigore l'Agriculture Act del 1986. Più specificamente si chiede se un obbligo del genere possa derivare dai vigenti regolamenti comunitari ovvero dai principi generali di diritto comunitario.

14. Il signor Bostock ha sostenuto in particolare che dal diritto comunitario si ricava che i principi fondamentali sono vincolanti per gli Stati membri, che essi comprendono il divieto di discriminazioni e l'inviolabilità del diritto di proprietà, che le norme sull'indennizzo per le quote lattiere rientrano nel diritto comunitario e che gli Stati membri sono pertanto tenuti al rispetto di questi principi quando adottano disposizioni nazionali sull'indennizzo degli affittuari. A parere del signor Bostock, dall'art. 5 del Trattato CEE deriva che gli Stati membri sono tenuti a garantire integralmente l'applicazione del diritto comunitario e che detto obbligo incombe sia agli organi amministrativi sia ai giudici nazionali. Deriva altresì dal diritto comunitario, a parere del signor Bostock, che il legislatore è tenuto a modificare la normativa nazionale qualora la Corte di giustizia l'abbia dichiarata incompatibile con il Trattato.

15. Si può rilevare in via preliminare che una soluzione affermativa della questione sollevata non può ricavarsi dalle disposizioni dei regolamenti specificamente citati nella questione. Si tratta del regolamento del Consiglio n. 856/84, che, modificando il regolamento n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, ha introdotto la disposizione su cui è fondato il regime delle quote lattiere, del regolamento del Consiglio n. 857/84, che contiene le norme fondamentali sul regime delle quote lattiere, e del regolamento della Commissione n. 1371/84, che contiene le disposizioni di attuazione del regolamento n. 857/84. Da questi regolamenti non risulta un obbligo per gli Stati membri di prevedere la tutela degli interessi economici degli affittuari in caso di scadenza del contratto di affitto. Come già osservato, vi sono nel regolamento n. 857/84 singole disposizioni che in taluni casi potrebbero implicare la tutela degli interessi economici degli agricoltori, tuttavia si tratta di disposizioni che gli Stati membri hanno la facoltà ma non l'obbligo di attuare. Un qualche elemento rilevante per la soluzione della questione sollevata può ricavarsi dall'economia del regolamento solo nel senso che, a mio parere, spetta ai singoli Stati membri decidere se, ed in tal caso entro quali limiti, gli interessi economici degli affittuari vadano tutelati.

16. In tale contesto occorre ricordare che il regolamento del Consiglio n. 857/84 è stato abrogato e sostituito dal regolamento del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, sul prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari [7]. Questo regolamento modifica in una certa misura i principi del regolamento n. 857/84 che sono rilevanti in un caso come quello di specie.

7 — GU L 405, pag. 1.

Il principio secondo cui le quote lattiere restano connesse al fondo in caso di mutamento della proprietà o dell'affitto è enunciato all'art. 7, n. 1, del regolamento. Questa disposizione viene integrata con una nuova disposizione contenuta all'art. 7, n. 2, la quale dispone:

«Qualora non vi sia accordo tra le parti, nel caso di affitti rurali che scadono e non sono rinnovabili a condizioni analoghe, o in situazioni che abbiano analoghi effetti giuridici, i quantitativi di riferimento disponibili nelle aziende di cui trattasi sono trasferiti tutti o in parte ai produttori che li riprendono, secondo le disposizioni che gli Stati membri hanno adottato o adotteranno, tenendo conto degli interessi legittimi delle parti».

Un analogo obbligo di tener conto degli «interessi legittimi delle parti» è contenuto nell'art. 8 del regolamento, che dispone norme corrispondenti a quelle contenute nell'art. 4 del regolamento n. 857/84.

La Commissione ha sostenuto in udienza che queste nuove disposizioni dovrebbero essere considerate nel contesto della sentenza Wachauf.

Nel presente procedimento non occorre prendere posizione sugli effetti giuridici delle nuove disposizioni. Può essere sufficiente rilevare che dal nuovo regolamento si può presumibilmente dedurre un obbligo per gli Stati membri, non meglio precisato, di adottare in situazioni del genere norme che tengano in considerazione i legittimi interessi delle parti, fra cui gli affittuari.

A mio parere le nuove norme non possono fornire un contributo interpretativo fondamentale al fine di stabilire quale sia la questione decisiva nel presente procedimento, in particolare se dai principi di diritto comunitario sulla tutela dei diritti fondamentali possa ricavarsi un obbligo positivo per gli Stati membri di tutelare gli interessi economici degli affittuari in caso di scadenza del contratto. Un obbligo del genere mi pare risulti espressamente da un regolamento del Consiglio, ma non se ne può concludere che detto obbligo non fosse già in vigore in precedenza in forza dei principi generali di diritto comunitario inerenti alla tutela dei diritti fondamentali. Le nuove disposizioni possono significare che il Consiglio ha ritenuto necessario imporre siffatto obbligo agli Stati membri, ma possono anche semplicemente significare che il Consiglio ha ritenuto opportuno enunciare detto obbligo in modo esplicito, anche se avrebbe già dovuto derivare dai principi generali di diritto comunitario.

17. Prima di passare ad esaminare la questione se nel caso di specie dalla scadenza del contratto di affitto possano derivare obblighi per gli Stati membri in forza dei diritti fondamentali di diritto comunitario vigenti, ritengo opportuno analizzare anzitutto la

sentenza della Corte nella causa Wachauf ed esaminare brevemente il contenuto sostanziale dell'obbligo di tutelare gli interessi degli affittuari, che si può ricavare dai diritti fondamentali vigenti nel diritto comunitario.

La causa Wachauf

18. Le questioni pregiudiziali nella causa Wachauf erano state sollevate da un giudice tedesco. Il signor Wachauf aveva gestito un'azienda agricola come affittuario. Il locatore aveva posto termine al contratto. Il signor Wachauf aveva pertanto chiesto una compensazione per l'abbandono definitivo della produzione lattiera in forza delle norme tedesche in materia. Le autorità avevano respinto la domanda perché il locatore aveva negato il suo accordo, che in forza delle norme tedesche costituiva un presupposto per l'accoglimento della domanda. Il giudice tedesco si era basato sul fatto che all'inizio dell'affitto il fondo non era stato attrezzato per la produzione lattiera e che le condizioni per detta produzione nell'azienda agricola erano state create dal signor Wachauf durante il periodo dell'affitto. Il giudice tedesco si chiedeva se le norme comunitarie in materia, in forza delle quali le quote di latte vengono trasferite al locatore (le quote seguono il fondo), andassero applicate in circostanze del genere. La Corte di giustizia ha risolto la questione dichiarando che le norme generali del regolamento trovavano applicazione anche in una situazione come quella del signor Wachauf. Nell'ordinanza di rinvio il giudice tedesco aveva però dichiarato che un risultato del genere non era adeguato qualora il locatore non avesse mai prodotto latte né partecipato alla ristrutturazione di un'azienda di produzione lattiera, poiché in tal caso l'affittuario sarebbe stato privato dei frutti del proprio lavoro senza alcuna compensazione, in contrasto con la costituzione tedesca.

La Corte replicava a quella tesi rinviando anzitutto, ai punti 17 e 18, alla sua costante giurisprudenza, in forza della quale i diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza, nonché passando in rapida rassegna il contenuto dei diritti fondamentali rilevanti in quel contesto. La Corte ha poi proseguito dichiarando al punto 19 che «una disciplina comunitaria che avesse per effetto di spogliare l'affittuario, alla scadenza del contratto di affitto, del frutto del proprio lavoro o degli investimenti effettuati nell'azienda affittata, senza indennizzo, sarebbe in contrasto con le esigenze inerenti alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario», e che «dette esigenze vincolano parimenti gli Stati membri quando essi danno esecuzione alle discipline comunitarie (...)». Ai punti 20 e 21 ha poi esaminato il contenuto delle disposizioni degli artt. 7, n. 4, e 4, n. 1, del regolamento n. 857/84 e ha dichiarato al punto 22 «che la disciplina comunitaria di cui è causa riserva alle autorità nazionali competenti un margine di valutazione sufficientemente ampio, tale da consentire loro di applicare detta disciplina conformemente alle esigenze di tutela dei diritti fondamentali, garantendo all'affittuario la possibilità di conservare il quantitativo di riferimento in

tutto o in parte se intende proseguire nella produzione di latte, oppure garantendogli un indennizzo se si impegna ad abbandonare definitivamente la produzione». Al punto 23 ha poi dichiarato: «Si deve pertanto respingere l'argomento secondo cui la disciplina di cui è causa sarebbe in contraddizione con le esigenze di tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario».

19. È chiaro che vi è una differenza fondamentale tra la causa Wachauf e il presente procedimento. La causa Wachauf riguardava l'applicazione di norme relative all'indennizzo in caso di abbandono definitivo della produzione lattiera. Nella presente causa il signor Bostock ha omesso in anticipo di chiedere detto indennizzo perché ha, a quanto pare giustamente, ritenuto impossibile di potersi avvalere del regime britannico. Nella causa Wachauf si trattava di un contratto di affitto denunciato dal locatore, mentre nella causa Bostock è stato quest'ultimo che ha risolto il contratto. Nella causa Wachauf la produzione lattiera era stata interamente avviata dall'affittuario, mentre il signor Bostock ha solo incrementato detta produzione, che veniva già svolta nell'azienda all'inizio del contratto di affitto.

Queste differenze implicano prima facie che vi era una maggiore necessità di concreta tutela degli interessi del Wachauf rispetto a quella degli interessi del Bostock.

Dette differenze non possono però avere un'influenza decisiva sulla soluzione della questione sollevata nel presente procedimento. Con essa si intende accertare se dai principi generali di diritto comunitario possa dedursi un obbligo per gli Stati membri di emanare norme sulla tutela degli interessi economici degli affittuari corrispondenti a quelle contenute nell'Agriculture Act del 1986, e non sembra che in quest'ultimo sia stata data una considerevole rilevanza alla differenza fra la situazione del signor Wachauf e quella del signor Bostock.

20. Il punto fondamentale della questione sollevata è senza dubbio la dichiarazione della Corte contenuta al punto 19 della sentenza Wachauf, secondo la quale dai diritti fondamentali vigenti nel diritto comunitario può ricavarsi un obbligo di tutela degli interessi economici degli affittuari e che detto obbligo vale anche per gli Stati membri quando danno attuazione alle norme comunitarie.

Contenuto sostanziale dei diritti fondamentali sanciti nella causa Wachauf

21. Dalla sentenza Wachauf risulta che i principi di diritto comunitario relativi alla tutela dei diritti fondamentali comportano che occorra versare un indennizzo all'affittuario qualora alla scadenza del contratto «venga privato dei frutti del proprio lavoro e degli investimenti effettuati nell'azienda affittata».

22. Va ricordato che la Commissione e il governo britannico hanno sostenuto nel corso di quella causa che una quota di latte non è nient'altro che un meccanismo di regolazione di mercato che non può essere considerato un bene immateriale tutelato dal diritto di proprietà.

L'avvocato generale Jacobs ha così commentato questa tesi nelle sue conclusioni: «Io ritengo che, pur se in linea con gli intenti della disciplina comunitaria, ciò non rifletta però la realtà economica. Se si considera la natura del quantitativo dal punto di vista del produttore, appare chiaramente che ciò che esso rappresenta è una forma di autorizzazione a produrre una determinata quantità di un bene (latte) ad un prezzo più o meno garantito senza incorrere in una penale (il prelievo supplementare). In un mercato realmente sclerotizzato dall'introduzione dei quantitativi, un'"autorizzazione" di tal fatta acquisisce necessariamente un valore economico. Detto valore si traduce essenzialmente in un aumento del valore locativo e del valore finanziario delle aziende produttrici di latte» (paragrafo 25).

L'avvocato generale aveva prima dichiarato: «(...) mi pare chiaro che al principio della tutela del diritto di proprietà debba essere sempre prestata osservanza quando si dà attuazione alla disciplina delle quote (...). A mio giudizio, quest'ultima analisi può applicarsi al caso del bene immateriale rappresentato dal quantitativo di latte, che può senza dubbio considerarsi possedere di per sé un valore economico; in tal senso, vorrei suggerire che possono certo esservi casi in cui la perdita definitiva per l'affittuario dell'uso e del valore del quantitativo alla scadenza di un rapporto di affitto può essere considerata come un provvedimento di esproprio» (paragrafo 24).

Si può ritenere che la Corte abbia comunque fondato la sua sentenza nella causa Wachauf in una certa misura sulla stessa analisi effettuata dall'avvocato generale Jacobs nelle sue conclusioni.

Occorre però anche rilevare che la Corte si è limitata ad enunciare un principio generale da cui non è a mio parere possibile dedurre senz'altro le precise condizioni per il versamento di un indennizzo né i principi per la determinazione dell'importo del medesimo.

Ciò corrisponde altresì a quanto ha espresso l'avvocato generale Jacobs nelle sue conclusioni, in cui ha dichiarato fra l'altro: «Se quanto precede coglie il segno, *possono* darsi casi in cui la mancata concessione dell'indennizzo da parte di uno Stato membro equivalga a violazione del principio della tutela del diritto di proprietà» (il corsivo è mio) (paragrafo 27), ed in cui ha del resto dichiarato: «Spetta naturalmente al giudice nazionale determinare, nel caso di specie, se debba prestarsi riguardo agli interessi dell'affittuario sul quantitativo ed in qual misura. A mio parere, non spetta alla Corte di giustizia cercare di precisare, nell'ambito della presente controversia, le diverse circostanze di cui i giudici nazionali devono tener conto» (paragrafo 30).

23. Poiché nel presente procedimento si chiede se dai diritti fondamentali di diritto comunitario derivi che gli Stati membri sono tenuti ad adottare norme analoghe a quelle contenute nell'Agriculture Act del 1986, non occorre in questo caso esaminare oltre il contenuto materiale del diritto fondamentale sancito dalla Corte. In particolare si deve poter desumere che l'Agriculture Act del 1986 tuteli gli affittuari che possiedono i requisiti che derivano dai diritti fondamentali sanciti dalla Corte.

Nel presente procedimento non è neanche stata eccepita l'illegittimità ai sensi del diritto comunitario delle norme effettivamente emanate. La controversia riguarda solo la questione se le norme corrispondenti a quelle emanate nel 1986 avrebbero anche dovuto essere adottate per il periodo precedente l'entrata in vigore delle medesime.

24. Cionondimeno occorre rilevare due aspetti relativi al contenuto sostanziale dei diritti fondamentali che possono venire in considerazione qualora la Corte dovesse ritenere che il diritto comunitario impone in via generale agli Stati membri l'obbligo di adottare norme a tutela degli interessi economici degli affittuari.

In primo luogo non può essere lasciato alle autorità nazionali e ai giudici nazionali il compito di determinare il contenuto sostanziale di questo diritto fondamentale. È possibile e verosimile che essi debbano avere una certa discrezionalità per quel che riguarda la specifica formulazione delle norme a tutela degli interessi degli affittuari, ma in ultima istanza spetta alla Corte stabilire i limiti di detta discrezionalità, compito che non è affatto facile.

25. In secondo luogo si deve rilevare, per completezza, che il governo britannico ha correttamente sostenuto che il contenuto del diritto fondamentale sancito dalla Corte non dev'essere definito in modo tale da dedurne l'obbligo di istituire un corpo di norme esattamente corrispondenti a quelle introdotte nel Regno Unito. Gli Stati membri dovevano eventualmente poter tutelare in modo adeguato gli interessi economici degli affittuari anche adottando norme non strettamente corrispondenti a quelle contenute nell'Agriculture Act del 1986.

Ciò non è però a mio parere decisivo nel contesto della presente causa. Una soluzione affermativa della questione sollevata potrebbe in particolare essere eventualmente fondata sul fatto che l'Agriculture Act del 1986 costituisce comunque un adeguato adempimento dell'obbligo di tutelare i diritti fondamentali sancito dal diritto comunitario, e pertanto dal divieto ex art. 40 del Trattato di trattamento discriminatorio di produttori all'interno della Comunità deriva che le norme dell'Agriculture Act del 1986 devono anche essere applicate agli agricoltori che non potevano direttamente avvalersi delle sue disposizioni a causa della data di entrata in vigore della legge.

Se i diritti fondamentali in vigore nell'ordinamento giuridico comunitario siano vincolanti per gli Stati membri in una situazione come quella del caso di specie

26. La questione decisiva è pertanto se la premessa fondamentale di quell'argomento — in particolare che in forza del diritto comunitario gli Stati membri sono tenuti a tutelare gli interessi degli affittuari — sia corretta.

27. Come già rilevato, il signor Bostock ritiene che questo presupposto derivi già dalla sentenza nella causa Wachauf, in cui la Corte ha dichiarato che i diritti fondamentali nel diritto comunitario «vincolano parimenti gli Stati membri quando essi danno esecuzione alle discipline comunitarie». Il governo britannico ha sostenuto che non è possibile ricavarne siffatto obbligo generale per gli Stati membri e osserva in tale contesto che la sentenza nella causa Wachauf può essere intesa solo nel senso che vi è un obbligo per gli Stati membri qualora essi diano esecuzione a disposizioni comunitarie concretamente previste nei regolamenti comunitari. La Commissione ritiene — per come l'ho intesa — che il diritto comunitario non imponga in via generale agli Stati membri un obbligo di tutelare i diritti fondamentali degli affittuari, ma che siffatto obbligo sussista invece qualora gli Stati membri emanino norme che abbiano l'obiettivo o l'effetto di tutelare gli interessi economici degli affittuari.

28. L'avvocato generale Jacobs, nelle conclusioni nella causa Wachauf, ha ritenuto che fosse possibile dedurre dal diritto comunitario un obbligo per gli Stati membri di tutelare gli interessi degli affittuari anche qualora detti Stati membri non si siano avvalsi della possibilità di emanare norme come previsto all'art. 4, n. 1, e all'art. 7, n. 4, del regolamento n. 857/84. Egli ha pertanto proposto alla Corte di risolvere la questione sottopostale dichiarando fra l'altro: «Il principio della tutela del diritto di proprietà garantito dall'ordinamento giuridico comunitario impone agli Stati membri di stabilire che il proprietario versi un indennizzo finanziario all'affittuario il quale, alla scadenza dell'affitto dell'azienda, perde il diritto di utilizzare il quantitativo se, avuto riguardo alla situazione particolare dell'affittuario, la mancanza dell'indennizzo comporta una trasgressione di detto principio» (paragrafo 31, n. 4) [8].

29. La sentenza della Corte nella causa Wachauf non può a mio parere essere citata per sostenere la tesi secondo cui dai diritti fondamentali tutelati dal diritto comunitario deriva che agli Stati membri incomba l'obbligo di attuare una tutela generale degli interessi economici degli affittuari in relazione alle quote lattiere. Come ho ricordato, la Corte ha dichiarato che la disciplina comunitaria di cui è causa riserva alle autorità nazionali competenti un margine di valutazione sufficientemente ampio, tale da consentire

8 — Questa opinione è stata ripresa nelle conclusioni in causa Posthumus, citata alla nota 2 (v., in particolare, paragrafi 19-22).

loro di applicare detta disciplina conformemente alle esigenze di tutela dei diritti fondamentali, garantendo all'affittuario la possibilità di conservare il quantitativo di riferimento in tutto o in parte se intende proseguire nella produzione di latte, oppure garantendogli un indennizzo se si impegna ad abbandonare definitivamente la produzione, e che pertanto non è in contraddizione con le esigenze di tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario. La dichiarazione della Corte che i diritti fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario sono vincolanti «per gli Stati membri quando essi danno esecuzione alle discipline comunitarie» era una delle premesse necessarie perché la Corte potesse raggiungere questo risultato e deve presumibilmente essere intesa solo come richiamo al fatto che detto obbligo si applica quando gli Stati membri danno attuazione a norme in forza di un'autorizzazione espressa contenuta nel diritto comunitario [9].

30. D'altra parte, non sarebbe però corretto ritenere che nella sentenza Wachauf la Corte si sia pronunciata sulla questione sollevata nel presente procedimento.

Essa dev'essere risolta in forza della giurisprudenza generale della Corte in materia di efficacia negli Stati membri dei diritti fondamentali vigenti nell'ordinamento giuridico comunitario.

Va ricordato anzitutto che nella sentenza 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT [10], la Corte ha dichiarato,

— in primo luogo, che «i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto, dei quali la Corte garantisce l'osservanza», e

— in secondo luogo, che «a tal fine la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato ed aderito (v., in particolare, sentenza 14 maggio 1974, Nold, punto 13 della motivazione, causa 4/73, Racc. pag. 491). La Convenzione europea dei diritti dell'uomo riveste, a questo proposito, un particolare significato (v., in particolare, sentenza 15 maggio 1986, Johnston, punto 18 della motivazione, causa 222/84, Racc. pag. 1651). Ne consegue che, come affermato dalla Corte nella sentenza 13 luglio 1989, Wachauf, punto 19 della motivazione (causa 5/88, Racc. pag. 2609), nella Comunità non possono essere consentite misure incompatibili con il rispetto dei diritti dell'uomo in tal modo riconosciuti e garantiti» (punto 41).

9 — Può darsi che con la sentenza Posthumus (v. nota 2) la Corte abbia inteso che non sussiste un obbligo generale per gli Stati membri fondato sul diritto comunitario volto alla tutela degli interessi economici degli affittuari. Quella causa riguardava una controversia fra gli affittuari di un'azienda agricola e gli acquirenti di una piccola parte della medesima e la questione sollevata riguardava in particolare il calcolo dell'entità della quota di latte di cui l'acquirente pretendeva il trasferimento. Il giudice di rinvio aveva sostenuto, richiamandosi alla sentenza Wachauf, che poteva essere in contrasto con i diritti dell'affittuario che una parte proporzionale della quota di latte venisse trasferita all'acquirente. Come già osservato, l'avvocato generale Jacobs ha sostenuto che spettava agli ordinamenti giuridici nazionali tutelare i diritti degli affittuari in quel contesto. La Corte non si è pronunciata su tale questione e ha risolto la controversia interpretando le disposizioni dei regolamenti in materia che stabilivano criteri per la ripartizione delle quote lattiere.

10 — Racc. pag. I-2925.

Va ricordato altresì che la Corte ha soprattutto avuto l'occasione di dichiarare che i diritti fondamentali formano parte integrante del diritto comunitario al fine di garantire che detti diritti fondamentali vengano rispettati dalle istituzioni comunitarie nell'espletamento dei loro compiti a norma dei trattati. Poiché, ai sensi dell'art. 164 del Trattato, la Corte «assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del presente Trattato», essa deve necessariamente garantire che i diritti fondamentali vengano rispettati dalle istituzioni comunitarie. In tale contesto è particolarmente importante che i diritti fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario siano fondati non solo sui «trattati internazionali» relativi alla tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato e aderito, ma altresì sulle «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri».

31. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, i diritti fondamentali in vigore nell'ordinamento giuridico comunitario non possono essere utilizzati per sindacare la legittimità di una normativa nazionale che esuli dal diritto comunitario. La Corte ha infatti dichiarato nella sentenza ERT: «in base alla sua giurisprudenza (v. sentenza 11 luglio 1985, cause riunite 60/84 e 61/84, Cinéthèque, Racc. pag. 2605, punto 26 della motivazione, causa 12/86, Demirel, Racc. pag. 3719, punto 28 della motivazione), la Corte non può sindacare la compatibilità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo di una normativa nazionale che non rientra nell'ambito del diritto comunitario» (punto 42). Ciò è stato ribadito dalla Corte al punto 31 della sentenza 4 ottobre 1991, nella causa C-159/90, Grogan [11].

11 — Racc. pag. I-4685.

La Corte ha dichiarato che la normativa degli Stati membri può essere valutata in riferimento ai diritti fondamentali in vigore nell'ordinamento giuridico comunitario in almeno due situazioni: in particolare, in primo luogo, nel caso in cui la normativa nazionale dia attuazione a norme comunitarie (punto 19 della sentenza Wachauf) e, in secondo luogo, ma più indirettamente, qualora una disposizione del Trattato che deroga al principio della libera circolazione venga invocata da uno Stato membro al fine di giustificare una restrizione alla libera circolazione derivante dalla sua normativa. La rilevanza più indiretta dei diritti fondamentali in vigore nell'ordinamento giuridico comunitario per quel che riguarda quest'ultimo gruppo di casi deriva dal fatto che la Corte si richiama ai diritti fondamentali al fine di interpretare in modo restrittivo ovvero estensivo le deroghe contenute nel Trattato al principio della libera circolazione [12].

32. La questione fondamentale nel caso di specie è se le norme come quelle adottate

12 — Al punto 43 della sentenza ERT la Corte ha dichiarato: «In particolare, quando uno Stato membro invoca il combinato disposto degli artt. 56 e 66 per giustificare una normativa idonea a frapporre ostacolo all'esercizio della libera prestazione dei servizi, questa giustificazione, prevista dal diritto comunitario, deve essere interpretata alla luce dei principi generali del diritto e, in particolare, dei diritti fondamentali».
La Corte ha dichiarato nella sentenza 25 novembre 1986, cause riunite 201/85 e 202/85, Klensch (Racc. pag. 3477), che il divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, del Trattato è solo una specificazione del principio generale di uguaglianza, che fa parte dei principi fondamentali del diritto comunitario, e che «tale disposizione riguarda tutti i provvedimenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli, indipendentemente dall'autorità dalla quale vengano adottati. Essa vincola, perciò, anche gli Stati membri allorché danno attuazione a detta organizzazione» (punti 8 e 9).
L'avvocato generale Jacobs, nelle conclusioni in causa C-168/91, Kostantinidis (Racc. 1993, pag. I-1198, in particolare pag. I-1211), ha sostenuto che un lavoratore subordinato o autonomo che si avvalga degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato in relazione ad un posto di lavoro o ad un'occupazione in un altro Stato membro ha «il diritto di ritenere che, ovunque si rechi per guadagnarsi da vivere nella Comunità europea, sarà trattato in conformità ad un codice comune di valori fondamentali, in particolare quelli sanciti nella Convenzione europea sui diritti dell'uomo» (paragrafo 46). Nella sentenza 30 marzo 1993 la Corte non si è pronunciata su questa proposta, che a mio parere ha una portata troppo ampia.

nell'Agriculture Act del 1986 siano così intimamente connesse al diritto comunitario da «rientrare nell'ambito del diritto comunitario». Detta questione ha un'importanza di principio in quanto è decisiva per la ripartizione di competenze fra la Corte di giustizia e i giudici nazionali per quel che riguarda la tutela dei diritti fondamentali, ed è altresì una questione di difficile soluzione. Essa si colloca in un ambito in cui la Corte deve muoversi con cautela. Questioni analoghe possono sorgere nei contesti più diversi ed è importante che la Corte sviluppi la sua giurisprudenza alla luce delle cause sottopostele.

33. Nel presente procedimento assume particolare rilevanza il fatto che il legislatore comunitario, predisponendo il regime delle quote lattiere nel 1984, non ha imposto un obbligo generale agli Stati membri volto alla tutela degli interessi economici degli affittuari per quel che riguarda le quote.

Giustamente la Commissione ha rilevato nelle osservazioni orali che agli Stati membri è stato conferito espressamente un potere discrezionale e che la normativa comunitaria sostanzialmente non si pronuncia per quel che riguarda gli interessi rispettivi dei locatori e degli affittuari, in modo da lasciare ai giudici nazionali il compito di equilibrare le due posizioni in conformità alle tradizioni nazionali di ogni singolo Stato membro.

Vi sono buoni motivi per lasciare questo compito agli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Non mi pare necessario né corretto ritenere che gli Stati membri in tale contesto debbano rispettare i diritti fondamentali in vigore nell'ordinamento giuridico comunitario.

Il fatto che sia sorto un problema giuridico in conseguenza dell'emanazione di norme comunitarie non è a mio parere di per sé sufficiente per implicare che la soluzione del problema adottata dalle autorità nazionali debba necessariamente rispettare i diritti fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario. Siffatti problemi possono e devono in linea di principio essere risolti nell'ambito degli ordinamenti giuridici nazionali in conformità alle soluzioni in vigore negli Stati membri per problemi analoghi sorti a causa della normativa nazionale.

In un caso come quello di specie, la soluzione più naturale è che i diritti dei singoli siano tutelati nell'ambito di ogni singolo ordinamento giuridico nazionale. Non v'è motivo per ritenere che gli ordinamenti giuridici degli Stati membri non possano assolvere questo compito in modo convincente. Non va dimenticato in tale contesto che gli Stati membri della Comunità sono tutti Stati i cui ordinamenti giuridici sono fondati sul principio di legalità e sono tenuti a rispettare i diritti fondamentali sanciti nella Convenzione europea sui diritti dell'uomo.

In tale contesto è altresì rilevante il fatto che i diritti fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario sono fondati sulle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri — proprio perché su di esse si fonda il sindacato di legittimità delle norme comunitarie, che devono essere applicate in modo uniforme in tutti gli Stati membri — e che tale base dei diritti fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario può renderli meno atti ad essere applicati in casi in cui su di essi vada fondato solo il sindacato di legittimità di norme emanate da singoli Stati membri.

34. Inoltre un risultato contrario non può a mio parere essere giustificato con la necessità di garantire l'applicazione uniforme ed efficace delle norme comunitarie in tema di regime di quote lattiere. In questa materia il legislatore comunitario ha lasciato agli Stati membri, in ampia misura, il compito di dare attuazione alle norme di regolamenti conformemente alle specifiche situazioni cui sono confrontati, e nei vari Stati membri sono effettivamente state scelte diverse soluzioni nell'ambito delimitato dai regolamenti comunitari.

35. Come ho già ricordato, la Commissione ritiene che non sia possibile dedurre dai regolamenti comunitari o dai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario che vi sia un obbligo positivo per gli Stati membri di emanare norme a tutela degli interessi economici degli affittuari in caso di scadenza del contratto di affitto. La Commissione sostiene tuttavia che la situazione è diversa qualora gli Stati membri emanino norme il cui scopo ed effetto siano proprio siffatta tutela. Qualora gli Stati membri emanino norme del genere, a parere della Commissione essi sono tenuti a rispettare i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario. Questa tesi è comprensibile. A mio parere essa non è però difendibile. Contro la tesi della Commissione, non è probabilmente molto decisivo l'argomento secondo cui risulta poco logico che uno Stato membro che non abbia emanato nessuna norma a tutela degli interessi economici degli affittuari non abbia in tal modo agito in contrasto con i diritti fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario, mentre uno Stato membro che con la sua normativa abbia cercato di stabilire talune norme di tutela debba invece pienamente rispettarli. D'altra parte la tesi della Commissione non può comunque implicare nulla più se non che il contenuto delle norme effettivamente emanate debba rispettare i diritti fondamentali in vigore nell'ordinamento giuridico comunitario. A tale riguardo non è stato però contestato che le norme emanate dal Regno Unito nel 1986 hanno un contenuto che rispetta le esigenze di diritto comunitario relative alla tutela dei frutti del lavoro dell'affittuario ecc. La controversia non verte sul contenuto delle norme bensì sulla loro applicazione temporale. Alle autorità britanniche viene contestato solo di non aver adottato le norme di tutela sin dall'inizio del regime delle quote lattiere. Non ritengo che si possa sostenere che gli Stati membri che non hanno emanato norme del genere non siano affatto tenuti a farlo in forza del diritto comunitario, mentre gli Stati membri che abbiano emanato in seguito le norme necessarie siano tenuti in forza del diritto comunitario ad applicarle fin dall'introduzione del regime delle quote lattiere.

36. Riepilogando ritengo pertanto che né dai regolamenti comunitari in materia né dai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario possa dedursi che gli Stati membri siano tenuti, in caso di scadenza del contratto di affitto, a tutelare gli interessi economici dell'affittuario per quel che riguarda le quote di latte assegnategli. Detta tutela dev'essere perseguita nell'ambito dell'ordinamento giuridico dei singoli Stati membri in conformità alle disposizioni costituzionali in essi vigenti.

37. In corso di causa è stato sostenuto, fra l'altro dalla Commissione, che occorre stabilire se il divieto di discriminazioni di cui all'art. 40, n. 3, del Trattato CEE nonché gli analoghi principi di diritto comunitario comportino che l'affittuario il cui contratto sia scaduto nel periodo tra l'aprile 1984 e il settembre 1986 può accampare diritti in forza delle norme contenute nell'Agriculture Act del 1986. Tale questione va a mio parere risolta in senso negativo. L'Agriculture Act del 1986 non è stato adottato, come abbiamo già appurato, in conformità all'obbligo di diritto comunitario di tutelare gli interessi economici degli affittuari, e, *considerato isolatamente*, il principio di parità di trattamento vigente nell'ordinamento giuridico comunitario non può implicare che il legislatore nazionale è tenuto ad emanare norme a tutela degli affittuari che vadano applicate da una certa data. Il legislatore nazionale ha omesso nel caso di specie di dare alla legge efficacia retroattiva ed ha pertanto agito in conformità del principio della certezza del diritto, secondo il quale alle leggi può essere conferita efficacia retroattiva solo in casi eccezionali, solo qualora lo scopo della legge lo renda necessario, e solo qualora si tenga in debito conto il legittimo affidamento di chi ha agito fondandosi sulle norme esistenti. È difficile immaginare casi in cui vi sia una violazione del principio della parità di trattamento perché il legislatore non ha conferito efficacia retroattiva alle norme e a mio parere non esistevano comunque circostanze del genere in una situazione come quella di cui trattasi.

Il principio della parità di trattamento non può pertanto modificare la conclusione cui sono già pervenuto.

Sulla seconda questione

38. La seconda questione pregiudiziale sollevata dalla High Court è la seguente:

«Se, in mancanza di misure nazionali del tipo di quelle menzionate nella questione a), il regolamento n. 804/68, il regolamento n. 857/84 e il regolamento n. 1371/84 e/o i principi generali del diritto comunitario debbano essere interpretati nel senso che nelle menzionate circostanze conferiscono a un affittuario un diritto direttamente esigibile di pretendere un'indennità dal locatore».

39. La soluzione deriva in realtà da quella data alla prima questione. È chiaro che i

regolamenti comunitari in materia non contengono norme su cui possa essere fondata una domanda di indennizzo da parte di un affittuario in un processo intentato nei confronti di un locatore per la perdita delle quote di latte, e, se i principi di diritto comunitario relativi alla tutela dei diritti fondamentali non possono essere invocati nel senso che ne deriva un obbligo per le autorità degli Stati membri, essi non possono nemmeno essere invocati in quanto produttivi di obblighi in processi tra affittuari e locatori. Non occorre pertanto prendere posizione sulla questione, del resto di fondamentale importanza e di difficile soluzione, se i principi dell'ordinamento giuridico comunitario relativi alla tutela dei diritti fondamentali possano in determinati casi essere invocati in quanto produttivi di obblighi in cause pendenti fra singoli e non solo in cause fra i singoli e le autorità, che sono i principali destinatari dei diritti fondamentali.

Conclusione

40. Propongo pertanto alla Corte di risolvere nel modo seguente le questioni sollevate dalla High Court:

«— Né dai regolamenti del Consiglio nn. 804/68 e 857/84 nonché della Commissione n. 1371/84, né dai principi generali del diritto vigenti nell'ordinamento giuridico comunitario deriva un obbligo per gli Stati membri di adottare provvedimenti come quelli emanati dal Regno Unito con l'Agriculture Act del 1986 relativamente al diritto dell'affittuario di esigere un indennizzo dal locatore.

— Detti regolamenti e principi generali del diritto non possono essere interpretati nel senso che l'affittuario può direttamente avvalersene a sostegno della sua pretesa nei confronti del locatore».