CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 9 luglio 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella causa odierna, il Bundesverwaltungsgericht ha proposto una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 5, primo comma, punto 2, del regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 *quater* del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 132, pag. 11). Tale disposizione disciplina la ripartizione dei quantitativi di riferimento di latte in caso di vendita, affitto o trasmissione per via ereditaria di una o più parti di un'azienda.

La normativa pertinente

2. La normativa che disciplina il regime delle quote di latte è ormai ben nota alla Corte. Il regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856 (GU L 90, pag. 10) ha inserito l'art. 5 *quater* nel regolamento (CEE) del Consiglio n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. In forza del sistema istituito dall'art. 5 *quater*, è prevista l'assegnazione agli agricoltori di una quota (definita «quantitativo di riferimento»), mentre il latte prodotto in eccedenza rispetto a tale quota viene assoggettato a un prelievo supplementare fissato ad aliquote elevatissime.

3. Le norme generali d'applicazione del prelievo sono state fissate dal regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857 (GU L 90, pag. 13). L'art. 7, n. 1, di tale regolamento, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 26 febbraio 1985, n. 590 (GU L 68, pag. 1), dispone 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, all'affittuario o all'erede, secondo modalità da stabilire (...)».

L'art. 7, n. 4, come modificato, dispone che:

«Nel caso di contratti agrari che stanno per scadere, qualora l'affittuario non abbia il diritto alla riconferma del contratto in condizioni analoghe, gli Stati membri possono prevedere che la totalità o una parte del quantitativo di riferimento corrispondente all'azienda [o alla parte dell'azienda] [1] che è oggetto del contratto sia messa a disposizione dell'affittuario uscente, se intende continuare la produzione lattiera».

4. Il regolamento della Commissione n. 1371/84 detta disposizioni puntuali in ordine alle modalità di applicazione del pre-

* Lingua originale: l'inglese.

1 — Le parole in parentesi sono state aggiunte mediante rettifica pubblicata nella GU 1985, L 81, pag. 41.

lievo. L'art. 5 di questo regolamento dispone che, ai fini dell'applicazione dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 857/84, i quantitativi di riferimento vanno trasferiti alle condizioni seguenti:

«1. In caso di vendita, locazione o trasmissione per via ereditaria della totalità di un'azienda, il quantitativo di riferimento corrispondente viene trasferito al produttore che rileva l'azienda;

2. in caso di vendita, locazione o trasmissione per via ereditaria di una o più parti di un'azienda, il quantitativo di riferimento corrispondente viene ripartito tra i produttori che rilevano l'azienda in funzione delle superfici utilizzate per la produzione lattiera o di altri criteri obiettivi stabiliti dagli Stati membri. Gli Stati membri possono non prendere in considerazione le parti trasferite la cui superficie utilizzata per la produzione lattiera è inferiore ad una superficie minima da essi determinata;

3. le disposizioni dei punti 1 e 2 si applicano anche agli altri casi di trasferimento che producano effetti giuridici comparabili per i produttori, secondo le varie normative nazionali. Gli Stati membri possono applicare le disposizioni dei punti 1 e 2 a casi di trasferimento effettuati durante e dopo il periodo di riferimento».

5. Il regolamento n. 1371/84 è stato successivamente sostituito dal regolamento (CEE) della Commissione 3 giugno 1988, n. 1546, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/88 (GU L 139, pag. 12), entrato in vigore il 4 giugno 1988. Le disposizioni dell'art. 7, primo comma, nn. 1-3, del nuovo regolamento sono identiche a quelle dell'art. 5, primo comma, nn. 1-3, del regolamento n. 1371/84, salvo qualche modifica di minore importanza e, comunque, irrilevanti nella fattispecie.

6. Il principale provvedimento di attuazione delle suddette disposizioni adottato in Germania è, a quanto risulta, il Milch-Garantiemengen-Verordnung (regolamento tedesco relativo ai quantitativi garantiti di latte, in prosieguo: il «MGVO») 25 maggio 1984 (*Bundesgesetzblatt* I, 1984, pag. 720). Nel testo in vigore dal 25 giugno 1986 (*Bundesgesetzblatt* I, 1986, pag. 1227), l'art. 7, n. 3, lett. a), disponeva che:

«In caso di riconsegna al locatore di una o più parti di un'azienda, utilizzate per la produzione lattiera in base a un contratto di affitto stipulato in data anteriore al 2 aprile 1984, e qualora tale riconsegna sia stata effettuata in data successiva al 30 settembre 1984, non è assegnato alcun quantitativo di riferimento se la superficie riconsegnata è inferiore a 5 ha; il quantitativo di riferimento corrispondente alla superficie eccedente i 5 ha viene trasferito al locatore per metà, fino a un limite massimo di 2 500 kg per ettaro. Questa disposizione non trova applicazione in caso di diverso accordo tra il locatore e l'affittuario, in caso di recesso dell'affittuario dal contratto di affitto o se il locatore è in grado di dimostrare che egli stesso, il coniuge o i figli sono titolari del quantitativo di riferimento per la produzione di latte; in questi casi, tuttavia, il locatore può ottenere il trasferimento di un quantitativo massimo di 5 000 kg per ettaro».

7. La disposizione sopra citata è stata verosimilmente adottata in attuazione dell'art. 7, n. 4, del regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento n. 590/85. La normativa tedesca non stabilisce tuttavia le modalità per la determinazione del «quantitativo di riferimento corrispondente alla superficie oltre i 5 ha». In mancanza di «altri criteri obiettivi» definiti dallo Stato membro in questione, il suddetto quantitativo deve essere pertanto determinato «in funzione delle superfici utilizzate per la produzione lattiera», in conformità all'art. 5, n. 2, del regolamento n. 1371/84.

Antefatti e questione principale

8. Il signor Knüfer era affittuario di un'azienda per la produzione di latte, di proprietà del padre del signor Buchmann. La superficie dell'azienda era pari a 10,2112 ha, di cui 0,2395 ha occupati dal cortile e dagli edifici, 0,1059 ha adibiti a strade, 0,0879 ha di superfici boschive e 9,7779 ha di terreni coltivabili, ivi compreso un appezzamento di 0,06 ha di giardino adiacente all'abitazione. Il signor Knüfer era inoltre affittuario di un fondo di 4,75 ha di proprietà del signor Holsteg e di 0,75 ha appartenenti al signor Neuenhaus. La quota di latte assegnata al signor Knüfer ammontava a 88 300 kg.

9. Il contratto di affitto stipulato con il signor Holsteg veniva sciolto, per comune accordo delle parti, in data 28 febbraio 1987. Con il consenso del signor Knüfer, un quantitativo di riferimento pari a 23 770 kg (ovvero 5 000 kg moltiplicati per 4,75 ha) veniva trasferito al signor Holsteg. Tale accordo veniva approvato dalla Landwirtschaftskammer Rheinland (camera dell'agricoltura del Land della Renania) in data 9 marzo 1987 ed è divenuto pertanto definitivo.

10. Alcuni mesi prima, il padre del signor Buchmann aveva deciso di recedere dal contratto di affitto stipulato con il signor Knüfer e il 5 novembre 1986 l'azienda era stata riconsegnata al suo proprietario. In data 14 novembre 1986 il signor Buchmann e suo padre concludevano un accordo mediante il quale quest'ultimo trasferiva al primo l'azienda concessa in affitto al signor Knüfer, unitamente, a quanto risulta, a un'ampia distesa di terreni adiacenti (per un totale 130 ha). Il signor Buchmann richiedeva al direttore della Landwirtschaftskammer di certificare che, in seguito alla suddetta cessione, allo stesso signor Buchmann era stato trasferito un quantitativo di riferimento corrispondente al fondo precedentemente concesso in affitto al signor Knüfer. La sua domanda veniva accolta solo parzialmente, talché il signor Buchmann decideva di opporsi al provvedimento nella parte in cui gli negava la piena soddisfazione delle pretese.

11. La controversia è attualmente pendente dinanzi al Bundesverwaltungsgericht, a giudizio del quale la decisione da emettere dipende dal significato da attribuire all'espressione «superfici utilizzate per la produzione lattiera» di cui all'art. 5, primo comma, punto 2, del regolamento n. 1371/84.

12. Il Bundesverwaltungsgericht ha sottoposto alla Corte la seguente questione:

«Se nella nozione di "superfici utilizzate per la produzione lattiera", di cui all'art. 5, primo comma, punto 2, del regolamento (CEE) n. 1371/84, rientrino le superfici corrispondenti al cortile, agli edifici e alle porzioni di strade di pertinenza dell'azienda agricola, ai sensi della disposizione citata».

13. Ad onta della relativa complessità dei fatti e del procedimento giudiziario (che non

mi sembra utile richiamare in questa sede) e della natura alquanto intricata della normativa applicabile, la questione di fondo sulla quale la Corte è chiamata a pronunciarsi appare relativamente semplice. Al momento della scadenza del contratto di affitto di fondo rustico stipulato dal signor Knüfer e della conseguente riconsegna dei terreni al padre del signor Buchmann, era insorta la necessità di stabilire l'entità del quantitativo di riferimento assegnato allo stesso signor Knüfer in relazione all'azienda di cui trattasi, la quale comprendeva anche altri terreni, quantitativo da trasferire al signor Buchmann ai sensi dell'art. 5, primo comma, punto 2, del regolamento n. 1371/84. Va rilevato che, in forza dell'art. 5, primo comma, punto 3, la riconsegna di una parte dell'azienda al locatore è disciplinata dall'art. 5, primo comma, punto 2 (sentenza 13 luglio 1989, causa 5/88, Wachauf, Racc. pag. 2609, punto 15 della motivazione). A norma dell'art. 5, primo comma, punto 2, il quantitativo di riferimento deve essere ripartito in funzione delle superfici utilizzate per la produzione lattiera. La questione sottoposta alla Corte è intesa a chiarire se l'espressione «superfici utilizzate per la produzione lattiera» faccia esclusivo riferimento ai prati e ai pascoli o se comprende anche il cortile, gli edifici e le strade di pertinenza dell'azienda agricola. In caso di interpretazione estensiva di tale espressione, i terreni riconsegnati alla famiglia Buchmann alla scadenza del contratto di affitto costituirebbero titolo per una quota maggiore delle «superfici utilizzate per la produzione lattiera» dal signor Knüfer e il quantitativo di latte trasferito al signor Buchmann sarebbe proporzionalmente più elevato.

Risposta alla questione

14. Successivamente alla conclusione della fase scritta del presente procedimento, la Corte ha pronunciato la sentenza 6 dicembre 1991, causa C-121/90, Posthumus/Oosterwoud (Racc. pag. I-5833), nell'ambito della quale era stata sollevata una questione analoga che verteva sull'interpretazione di un'identica disposizione contenuta nell'art. 7, primo comma, punto 2, del regolamento n. 1546/88. La Corte ha dichiarato (al punto 9 della motivazione) che, qualora lo Stato membro non abbia stabilito criteri obiettivi diversi, il quantitativo di riferimento deve essere ripartito in proporzione alle dimensioni delle rispettive superfici dell'azienda utilizzate per la produzione lattiera, comprese le superfici edificate, senza che si possa tener conto della misura nella quale le varie superfici hanno contribuito alla produzione lattiera complessiva dell'azienda. Al punto 1 del dispositivo della sentenza, la Corte ha dichiarato che il quantitativo di riferimento deve essere ripartito in funzione delle sole superfici utilizzate per la produzione lattiera, senza che si possa tener conto di altri elementi, come gli edifici facenti parte dell'azienda.

15. Potrebbe sembrare, a prima vista, che vi sia una contraddizione tra il punto 9 della motivazione e il punto 1 del dispositivo della sentenza. Si evince dal primo che il suolo sul quale si trovano gli edifici deve essere preso in considerazione nella suddivisione del quantitativo di riferimento in proporzione alla superficie utilizzata per la produzione lattiera, mentre il secondo punto si presta a un'interpretazione opposta. Tale contraddizione mi sembra, tuttavia, solo apparente. A mio avviso, ciò che la Corte ha voluto affermare è che il suolo sul quale insistono gli edifici deve essere preso in considerazione, ma non si deve incrementarne (ovvero diminuirne) l'importanza per il fatto che esso abbia un valore superiore (o inferiore) a quello dei pascoli ordinari. In altri termini, l'opinione della Corte è che, qualora uno Stato membro non abbia stabilito criteri obiettivi diversi, la regola di fondo prescritta dall'art. 7, primo comma, punto 2, del regolamento n. 1546/88 deve essere applicata su

base esclusivamente territoriale. È questo il punto di vista da me espresso in veste di avvocato generale nella causa Posthumus.

16. Nella causa odierna, la trattazione scritta si è conclusa prima della pronuncia della sentenza Posthumus e, non essendosi fatto luogo a fase orale, in conformità all'art. 104, n. 4, del regolamento di procedura, le parti non hanno avuto modo di far conoscere il loro punto di vista sulle implicazioni della sentenza Posthumus rispetto al procedimento in corso. Tuttavia, alla luce di questa pronuncia, l'esito non può essere messo in dubbio.

17. Nelle sue osservazioni scritte la Commissione sostiene che l'espressione «superfici utilizzate per la produzione lattiera» va interpretata nel senso che essa si riferisce solo ai prati e ai pascoli, escludendo pertanto le stalle, i cortili e le strade poderali. Non ritengo, tuttavia, che gli argomenti addotti dalla Commissione possano indurre la Corte a discostarsi dal precedente stabilito nella causa Posthumus.

18. Secondo il primo argomento della Commissione, l'interpretazione restrittiva è imposta dal tenore della disposizione, che fa riferimento a «una o più parti di un'azienda», da un lato, e alle «superfici utilizzate per la produzione lattiera», dall'altro. La Commissione inferisce dalle suddette espressioni che la seconda ha un significato restrittivo e comprende esclusivamente le superfici *direttamente* utilizzate per la produzione lattiera, vale a dire i prati e i pascoli, ma non gli edifici, i cortili o le strade poderali. Non condivido quest'opinione. Non vi è dubbio che l'espressione «superfici utilizzate per la produzione lattiera» non possa in alcun modo ricomprendere i boschi, i frutteti, i giardini con colture ornamentali, i porcili o qualsiasi altro elemento che non sia manifestamente destinato a contribuire in modo significativo alla produzione lattiera. Tuttavia, se si attribuisce a tale espressione il significato che le è proprio, non vi è alcun motivo per non ricomprendervi le stalle, le rimesse, i cortili, le strade o qualsiasi altra parte dell'azienda che contribuisca in modo apprezzabile alla produzione lattiera. L'idea secondo la quale le stalle non servirebbero direttamente a tale produzione appare davvero sorprendente, ma altrettanto innegabile può ritenersi il contributo alla produzione lattiera fornito dagli altri elementi. Persino le strade poderali sono di importanza vitale, in quanto rappresentano una via di comunicazione tra le varie parti dell'azienda, per condurre il bestiame come pure per trasportare il fieno o spargere il concime.

19. In secondo luogo, la Commissione asserisce che l'interpretazione restrittiva è coerente con la finalità della disposizione, che è quella — se ho ben inteso l'argomentazione della Commissione — di garantire un'equa ripartizione del quantitativo di riferimento tra i soggetti interessati. La Commissione assume che il locatore si troverebbe ingiustamente avvantaggiato, qualora venissero presi in considerazione gli edifici a lui riconsegnati e se, per contro, in mancanza di tali fabbricati, non si potessero tenere in alcun conto gli edifici rimasti all'affittuario. Non mi è chiaro come potrebbe sorgere un'ingiustizia dal fatto di includere nel calcolo il suolo sul quale insistono gli edifici, sempreché, evidentemente, non si attribuisca a questo una particolare importanza in ragione del suo maggior valore. Non tener conto di questa superficie, laddove gli edifici contribuiscano in modo apprezzabile alla produzione lattiera, sarebbe invece senz'altro iniquo.

20. In terzo luogo, la Commissione argomenta che, se l'espressione di cui trattasi fosse da intendere in un'accezione più ampia, nel regolamento stesso avrebbe figurato una definizione più appropriata. La Commissione fa riferimento al regolamento (CEE) del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078, che istituisce un regime di premi per la non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari e per la riconversione di mandrie bovine a orientamento lattiero (GU L 131, pag. 1), il quale disciplina, all'art. 6, n. 2, il rimborso dei premi di non commercializzazione in caso di cessione parziale dell'azienda al produttore. L'importo del rimborso deve essere calcolato in funzione della «superficie foraggera», che viene definita dall'art. 1, n. 1, lett. d), del regolamento (CEE) della Commissione 23 giugno 1978, n. 1391, recante modalità d'applicazione del regime di premi per la non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari e per la riconversione di mandrie bovine a orientamento lattiero (GU L 167, pag. 46), come l'«intera superficie agricola utilizzata da un produttore». Ad avviso della Commissione, nel regolamento n. 1371/84 avrebbe dovuto figurare una definizione analoga, qualora l'espressione di cui trattasi fosse stata intesa in un significato più ampio. Mi sembra, tuttavia, che l'unica deduzione che si possa correttamente trarre dall'assenza di definizione dell'espressione «superfici utilizzate per la produzione lattiera» è che tale espressione è utilizzata nella sua accezione comune e che rientrano in essa tutte le superfici che servono in misura apprezzabile alla produzione del latte.

L'efficacia nel tempo dei regolamenti nn. 1371/84 e 1546/88

21. Il Bundesverwaltungsgericht ha domandato alla Corte di considerare la questione deferita come vertente sull'interpretazione dell'art. 7, primo comma, punto 2, del regolamento n. 1546/88, per l'ipotesi in cui la Corte ritenga che questo regolamento, e non il regolamento n. 1371/84, costituisca la normativa da applicare. Poiché, come ho sottolineato in precedenza (v. paragrafo 5), non sussiste alcuna differenza sostanziale tra l'art. 5, primo comma, punto 2, del regolamento n. 1371/84 e l'art. 7, primo comma, punto 2, del regolamento n. 1546/88, non vi è l'assoluta necessità che la Corte proceda a un esame particolareggiato dell'efficacia nel tempo dei due regolamenti soprammenzionati. Tuttavia, dato che la Commissione ha trattato diffusamente tale punto, ritengo opportuno esprimermi al riguardo.

22. A mio giudizio, l'impostazione adottata dalla Commissione si fonda su una concezione del tutto errata. La Commissione fa riferimento, innanzi tutto, alla giurisprudenza consolidata della Corte secondo la quale esiste un principio generalmente riconosciuto in base al quale le leggi che modificano una disposizione legislativa si applicano, salvo espressa deroga, agli effetti futuri di situazioni sorte sotto l'impero della vecchia legge (sentenza 4 luglio 1973, causa 1/73, Westzucker, Racc. pag. 723). La Commissione osserva che tale principio è inoperante solo qualora la sua applicazione contrastasse con il principio della certezza del diritto, in base al quale deve essere tutelato il legittimo affidamento dei soggetti interessati. A questo punto, la Commissione afferma, in modo alquanto sorprendente, che, dinanzi alla modifica di una disposizione legislativa, spetta al giudice nazionale determinare, in conformità — a quanto pare — alla normativa nazionale, quale sia la disposizione comunitaria vigente. Essa aggiunge inoltre che qualora si trattasse, contrariamente a quanto essa sostiene, di una questione di diritto comunitario, il giudice nazionale dovrebbe applicare il regolamento vigente all'epoca della sua pronuncia, vale a dire il regolamento n. 1546/88.

23. Non condivido il punto di vista della Commissione, per due motivi. In primo luogo, non vedo come potrebbe spettare al diritto nazionale stabilire se la ripartizione di un quantitativo di riferimento di latte, in seguito alla scadenza del contratto di affitto del produttore, sia disciplinata dall'art. 5, primo comma, punto 2, del regolamento n. 1371/84 o dall'art. 7, primo comma, punto 2, del regolamento n. 1546/88. Non vi è dubbio che la questione dell'efficacia nel tempo della legislazione comunitaria rientra nella sfera del diritto comunitario e deve trovare risposta in base ai principi propri all'ordinamento giuridico comunitario. Ogni diversa concezione sarebbe incompatibile con la necessità di garantire l'uniformità di applicazione del diritto comunitario.

24. In secondo luogo, una volta stabilito che la questione deve essere risolta in base al diritto comunitario, è chiaro, a mio avviso, che i diritti di cui sono rispettivamente titolari il signor Knüfer e il signor Buchmann devono essere determinati in conformità alla disciplina vigente al momento della scadenza del contratto di affitto e della riconsegna del bene al suo proprietario. Nella fattispecie in esame, tale questione si pone come ipotesi puramente teorica, poiché non esiste alcuna differenza sostanziale tra le due disposizioni. Tuttavia, supponendo anche per seguire lo sviluppo logico del ragionamento, che il regolamento più recente avesse fissato un nuovo criterio di ripartizione dei quantitativi di riferimento di latte, discostantesi da quello previsto dal precedente regolamento, appare evidente che il giudice nazionale sbaglierebbe ad applicare il regolamento più recente sol perché tale regolamento sia quello in vigore al momento della sua pronuncia. La sentenza Westzucker, citata dalla Commissione, non ha alcuna attinenza con la causa odierna, che nulla ha a che vedere con l'applicazione di una norma modificativa alle conseguenze future di situazioni sorte sotto l'impero della vecchia legge. Qualora il regolamento n. 1546/88, entrato in vigore il 4 giugno 1988, dovesse essere applicato alla ripartizione del quantitativo di riferimento di latte tra il signor Knüfer e il signor Buchmann, in seguito alla riconsegna dell'azienda agricola al suo proprietario, effettuata in data 5 novembre 1986, si tratterebbe, incontestabilmente, di un caso di retroattività di una disposizione legislativa, che sarebbe, però, del tutto privo di giustificazioni. I principi applicabili sono stati enunciati nella sentenza 12 novembre 1981, cause riunite 212/80-217/80, Salumi (Racc. pag. 2735, punti 9 e 10 della motivazione) nel modo seguente:

«Se le norme di procedura, a quanto si ritiene in generale, si applicano a tutte le controversie pendenti all'atto della loro entrata in vigore, ciò non vale per le norme sostanziali. Al contrario, secondo la comune interpretazione, queste ultime concernono rapporti giuridici definiti anteriormente alla loro entrata in vigore solo se dal loro testo, dalla loro ratio o dalla loro struttura risulti chiaramente che va loro attribuita tale efficacia.

Tale interpretazione garantisce il rispetto dei principi di certezza del diritto e del legittimo affidamento in virtù dei quali le norme comunitarie debbono presentare caratteri di chiarezza e prevedibilità per gli amministrati. La Corte ha più volte evidenziato l'importanza che rivestono tali principi, in particolare nelle sentenze 25 gennaio 1979, causa 98/78, Racke (Racc. pag. 69); causa 99/78, Decker (Racc. pag. 101), ove essa ha affer-

mato che, di norma, il principio della certezza del diritto osta a che l'efficacia nel tempo di un atto comunitario decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione e che solo eccezionalmente può derogarsi a tale principio, ove lo imponga l'obiettivo da realizzare e ove sia debitamente tutelato il legittimo affidamento degli interessati».

Conclusione

25. Di conseguenza, ritengo che la questione posta dal Bundesverwaltungsgericht debba essere risolta come segue:

«L'espressione "superfici utilizzate per la produzione lattiera", di cui all'art. 5, primo comma, punto 2, del regolamento (CEE) n. 1371/84, comprende le superfici corrispondenti al cortile, agli edifici e alle strade di pertinenza dell'azienda, purché esse contribuiscano in modo apprezzabile alla produzione lattiera».