CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
presentate il 7 luglio 1998 *

1. Nella presente causa, il Bundesfinanzhof sottopone alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale vertente sulla validità del regolamento (CEE) n. 3950/92 [1] e, in particolare, sulla norma in base alla quale si sono trasformate in riduzione definitiva e senza indennità le successive sospensioni temporanee di una parte dei quantitativi di riferimento individuali, esenti da prelievo, precedentemente attribuiti ai produttori di latte (in prosieguo: «quote lattiero-casearie»).

I fatti e il procedimento principale

2. Stefan Demand, ricorrente nel procedimento in via principale, è un produttore lattiero-caseario che opera a Raversbeuren, in Renania-Palatinato.

3. Nel corso della campagna 1990/1991, il signor Demand aveva aumentato la sua quota iniziale fino a 67 784 kg di latte all'anno. Tale aumento ebbe luogo nell'ambito di un'operazione condotta su scala nazionale (si veda il seguente paragrafo 25), volta a ridurre i quantitativi di riferimento individuali. A ogni produttore disposto ad abbandonare, definitivamente la produzione lattiero-casearia veniva offerta un'indennità di 1,60 DM per ogni chilogrammo di quantitativo garantito. Poiché in tal modo fu raggiunto un quantitativo superiore a quello inizialmente previsto (400 000 tonnellate), le autorità tedesche offrirono la quantità in eccesso ai produttori che intendessero aumentare il rispettivo quantitativo, previo pagamento dell'indennità già versata dallo Stato, vale a dire 1,60 DM per chilogrammo.

4. Nel dicembre 1993, lo Hauptzollamt di Treviri, che è l'organismo nazionale competente per l'applicazione del regime di prelievo supplementare, confermava la diminuzione del 4,74% per campagna del quantitativo di riferimento attribuito al signor Demand, riduzione operata nell'aprile dello stesso anno dal caseificio Erbeskopf Eg di Thalfang. Tale percentuale era quella risultante dall'addizione del tasso di riduzione previsto nel regolamento n. 3950/92 (4,5%) ad un'altra riduzione (0,24%) disposta da norme nazionali (si veda il successivo paragrafo 22), che non costituisce oggetto di controversia. La quota riferentesi al signor Demand passava così da 165 503 kg a 157 658 kg all'anno.

5. Stefan Demand proponeva ricorso contro la notificazione effettuata dallo Hauptzol-

* Lingua originale: lo spagnolo.

1 — Regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 405, pag. 1).

lamt, allegando sostanzialmente una violazione del suo diritto di proprietà costituzionalmente garantito, nonché dei principi di non discriminazione e di tutela del legittimo affidamento. Il Finanzgericht della Renania-Palatinato respingeva il ricorso, rifiutando nel contempo il suggerimento avanzato dal ricorrente, di sottoporre una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia.

6. Stefan Demand adiva pertanto, in ultima istanza, il Bundesfinanzhof, di fronte a cui si tornò a discutere se il regolamento n. 3950/92, nella parte in cui aveva trasformato in una riduzione definitiva, senza diritto ad indennità, la sospensione di una parte dei quantitativi di riferimento attribuiti ai produttori, fosse compatibile con il diritto comunitario.

7. Una compiuta analisi della questione qui sollevata non può prescindere da una previa illustrazione della normativa concernente il regime di prelievo supplementare, creato nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati del latte e dei prodotti lattiero-caseari per controllare le eccedenze di produzione.

L'ambito normativo

Legislazione comunitaria

8. Nell'intento di ridurre lo squilibrio tra offerta e domanda di latte e di prodotti lattiero-caseari, nonché le conseguenti eccedenze strutturali, il regolamento (CEE) n. 856/84 [2] ha modificato l'organizzazione comune dei mercati nel settore di cui trattasi creando un prelievo supplementare da riscuotere in determinate circostanze oltre al cosiddetto prelievo di solidarietà già esistente. In applicazione dal 2 aprile 1984, tale nuovo regime di controllo implicava la distribuzione tra i produttori comunitari di latte di quantitativi di riferimento individuali provenienti dal quantitativo globale attribuito a ciascuno Stato membro, fatta eccezione del quantitativo destinato a costituire la riserva comunitaria, creata per far fronte alle specifiche necessità di taluni Stati membri e di taluni produttori.

9. I produttori che superassero il quantitativo di riferimento erano tenuti a pagare un prelievo supplementare pari almeno al 75% del prezzo di riferimento, prelievo destinato a finanziare la spesa connessa allo smercio di tali eccedenze.

10. Le norme generali per l'applicazione di tale regime di prelievo supplementare furono fissate dal Consiglio col regolamento (CEE) n. 857/84 [3], che ha, tra l'altro, autorizzato gli

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 10).

3 — Regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, in materia di norme generali relative all'applicazione del prelievo previsto all'art. 5 quater del regolamento n. 804/68 (GU L 90, pag. 13).

Stati membri a creare riserve nazionali di quantitativi di riferimento onde far fronte a situazioni particolari, tipiche di taluni produttori.

11. Il regime del prelievo supplementare fu creato per un periodo di 5 anni. Tuttavia, i provvedimenti inizialmente previsti non bastarono ad equilibrare il meccanismo della domanda e dell'offerta di latte e di latticini. Perciò, le istituzioni comunitarie adottarono, nell'intento di rafforzare tale regime, nuove misure fra cui occorre annoverare l'indennità per abbandono di produzione [4], nonché la riduzione o sospensione temporanea dei quantitativi garantiti di latte. Quest'ultima categoria di provvedimenti, oggetto del presente ricorso, implica automaticamente una parallela riduzione, o sospensione temporanea, dei quantitativi di riferimento individuali dei produttori.

12. I regolamenti (CEE) nn. 1335/86 e 1343/86 [5] hanno ridotto i quantitativi globali garantiti nella misura del 2% per il periodo 1987/1988 e dell'1% per il periodo 1988/1989, senza prevedere versamenti di indennità a favore dei produttori. Oltre a questa riduzione definitiva, il regolamento (CEE) n. 775/87 [6] dispose una sospensione temporanea di una quota di ogni quantitativo di riferimento, il cui totale doveva raggiungere il 4% del quantitativo globale garantito, per il periodo 1987/1988, e il 5% per il periodo 1988/1989. La sospensione temporanea di una percentuale delle quote di riferimento fu compensata dalla concessione di un'indennità di 100 ECU per chilogrammo relativamente ad ognuno di tali periodi.

13. Nel 1988 il regime di prelievo supplementare fu prorogato fino al 31 marzo 1992 [7]. A sua volta, l'art. 1 del regolamento (CEE) n. 1111/88 [8] mantenne in vigore la sospensione temporanea del 5% dei quantitativi globali previsti dal regolamento n. 775/87, estendendola ai tre periodi seguenti di dodici mesi, relativi al 1989/1990, 1990/1991 e 1991/1992. Oltre a ciò, l'art. 1, n. 2, del regolamento n. 1111/88, pur continuando a prevedere una compensazione per la sospensione, previde però a tal fine lo strumento del pagamento diretto di un'indennità a carattere decrescente, il cui importo ammontava a 8 ECU per 100 kg per il 1989/1990, a 7 ECU per 100 kg per il 1990/1991 e a 6 ECU per 100 kg per il 1991/1992.

14. Il regolamento (CEE) n. 3879/89 [9] stabilì una nuova riduzione dell'1% dei quantitativi globali garantiti, senza alcun'indennità, onde

4 — Tale provvedimento fu introdotto con regolamento (CEE) del Consiglio 6 maggio 1986, n. 1336, che fissa un'indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera (GU L 119, pag. 21).

5 — Regolamento (CEE) del Consiglio 6 maggio 1986, n. 1335, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 119, pag. 19), e regolamento (CEE) del Consiglio 6 maggio 1986, n. 1343, che modifica il regolamento (CEE) n. 857/84 (GU L 119, pag. 34).

6 — Regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 775, relativo alla sospensione temporanea di una parte dei quantitativi di riferimento previsti dall'art. 5 quater, n. 1, del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 78, pag. 5).

7 — La proroga fu disposta con regolamento (CEE) del Consiglio 25 aprile 1988, n. 1109, che modifica il regolamento n. 804/68 (GU L 110, pag. 27).

8 — Regolamento (CEE) del Consiglio 25 aprile 1988, n. 1111, che modifica il regolamento (CEE) n. 775/87 (GU L 110, pag. 30).

9 — Regolamento (CEE) del Consiglio 11 dicembre 1989, n. 3879, che modifica il regolamento n. 804/68 (GU L 378, pag. 1).

aumentare la riserva comunitaria. A sua volta, il regolamento (CEE) n. 3882/89 [10] ridusse dal 5,5% al 4,5% la percentuale dei quantitativi globali temporaneamente sospesi, per non mutare il livello dei quantitativi di riferimento non sospesi. Tale regolamento aumentò anche l'indennità prevista dal regolamento n. 1111/88 a 10 ECU per 100 kg per il periodo 1989/1990, 8, 5 ECU per 100 kg per il periodo 1990/1991 e 7 ECU per 100 kg per il periodo 1991/1992, onde preservare il pagamento ai produttori dell'importo derivante dalla percentuale di sospensione del 5,5%.

15. Le istituzioni comunitarie vararono, nel 1991, il regolamento (CEE) n. 1630/91 [11], il quale dispose un'ulteriore riduzione del 2% dei quantitativi globali garantiti. In tal caso, la riduzione fu compensata da un'indennità, prevista nel regolamento (CEE) n. 1637/91 [12].

16. Successivamente, il Consiglio adottò il regolamento (CEE) n. 816/92 [13] con l'intento di prorogare ancora di un anno il regime di prelievo supplementare (dal 1° aprile 1992 al 31 marzo 1993) nell'attesa dell'adozione di provvedimenti di riforma della politica agricola comune (in prosieguo: la «PAC»). Per poter continuare a controllare la produzione in tale periodo, tale regolamento contemplò la possibilità che la Commissione proponesse una riduzione del quantitativo globale garantito in cambio di un'indennità e ciò al fine di proseguire nell'intrapreso sforzo di risanamento. Furono inoltre stabiliti quantitativi globali garantiti senza tener conto del fatto che il 4,5% dei quantitativi di riferimento era stato sospeso temporaneamente mediante il regolamento n. 775/87 ed avrebbe dovuto costituire oggetto di una decisione definitiva del Consiglio nell'ambito di una riforma della PAC.

17. La situazione transitoria esistente nel 1992 ebbe termine con l'adozione del regolamento n. 3950/92 (la cui validità è oggetto della presente controversia) che prorogava per 7 anni l'applicazione del regime del prelievo supplementare e codificava le disposizioni esistenti, nell'intento di semplificarle e di renderle più chiare. L'art. 4 di tale regolamento dispone che i quantitativi di riferimento individuali sono pari ai quantitativi disponibili al 31 marzo 1993, fatti però salvi adattamenti in ambito nazionale realizzati all'interno del limite del quantitativo globale assegnato a ogni Stato membro. Il regolamento n. 3950/92 non ha fornito una chiara soluzione al problema del 4,5% dei quantitativi di riferimento individuali, temporaneamente sospesi. La determinazione concreta dei quantitativi globali spettanti agli Stati membri relativamente al periodo 1993/1994 fu compiuta, fatti salvi possibili adattamenti successivi, col regolamento (CEE)

10 — Regolamento (CEE) del Consiglio 11 dicembre 1989, n. 3882, che modifica il regolamento n. 775/87 (GU L 378, pag. 6).

11 — Regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1991, n. 1630, che modifica il regolamento n. 804/68 (GU L 150, pag. 19).

12 — Regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1991, n. 1637, che fissa un'indennità relativa alla riduzione dei quantitativi di riferimento previsti all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 e un'indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera (GU L 150, pag. 30).

13 — Regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1992, n. 816, che modifica il regolamento n. 804/68 (GU L 86, pag. 83).

n. 748/93 [14], che mantenne in vigore i quantitativi esistenti al 31 marzo del 1993, aumentati dei quantitativi provenienti dalla riserva comunitaria a tale data esistenti. Il regolamento n. 748/93 escluse quindi dai quantitativi globali garantiti relativi al periodo 1993/1994 i quantitativi di riferimento, temporaneamente sospesi, che non erano stati mantenuti in vigore dal regolamento n. 816/92 per il periodo 1992/1993.

18. L'adattamento dei quantitativi globali di ogni Stato membro relativi alla campagna 1993/1994 fu realizzato con l'adozione del regolamento (CEE) n. 1560/93 [15], il cui art. 1 modifica l'art. 3 del regolamento n. 3950/92, fissando i quantitativi globali relativi ad ogni Stato membro (per la Germania 27 764 778 tonnellate). Il secondo 'considerando' del regolamento n. 1560/93 specifica, da ultimo, che la sospensione temporanea del 4,5% dei quantitativi di riferimento individuali, in vigore dal 1987, si converte in riduzione definitiva, senza alcun tipo di compensazione.

19. L'art. 6 del regolamento n. 3950/92 autorizza cessioni temporanee per periodi di 12 mesi dei quantitativi di riferimento individuali non destinati all'utilizzo del parte del produttore titolare. Esso sostituisce la mera facoltà degli Stati membri di autorizzare tali cessioni temporanee, già prevista nel regolamento (CEE) n. 2998/87 [16].

20. L'art. 8, n. 1, del regolamento n. 3950/92 dispone che gli Stati membri possono autorizzare, a far data dal 1° aprile 1993, «i trasferimenti di quantitativi di riferimento tra produttori di talune categorie senza corrispondente trasferimento di terre». Tale trasferimenti si autorizzeranno sulla base di criteri oggettivi e avranno luogo nell'ambito di determinate aree regionali.

Legislazione nazionale

21. La normativa comunitaria precedentemente descritta fu applicata in Germania mediante successive modifiche del regolamento relativo ai quantitativi garantiti di latte (Milch-Garantiemengen-Verordnung; in prosieguo l'«MGV»). L'art. 4, n. 1 dell'MGV (nella versione risultante dalla modifica effettuata il 24 marzo 1993) [17] dispone che il quantitativo di riferimento individuale corrisponderà, a far data dal 1° aprile 1993, alla quota attribuita al produttore il 31 marzo dello stesso anno, sottratti i quantitativi a tale data soggetti a sospensione.

14 — Regolamento (CEE) del Consiglio 17 marzo 1993, n. 748, che modifica il regolamento n. 3950/92 (GU L 77, pag. 16).

15 — Regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1993, n. 1560, che modifica il regolamento n. 3950/92 (GU L 154, pag. 30).

16 — Regolamento (CEE) del Consiglio 5 ottobre 1987, n. 2998, che modifica il regolamento n. 804/68 (GU L 285, pag. 1).

17 — BGBl. I-1993, pag. 374.

22. Per parte sua, l'MGV (nella versione successiva alla modifica del 2 aprile 1992) [18] continuava a disporre, nel suo art. 4 b), n. 6, la sospensione del 4,74% dei quantitativi di riferimento fino ad allora garantiti. Tale sospensione superava dello 0,24% quella prevista dal regolamento n. 3882/89 (v. il precedente paragrafo 14) a causa della previa attribuzione, da parte delle autorità tedesche, di quantitativi di riferimento specifici volti a far fronte a situazione eccezionali. È questa, pertanto, una misura di carattere interno, che esula dall'oggetto della controversia.

23. In attuazione della legislazione comunitaria (v. il precedente paragrafo 19 *in fine*), l'MGV (nella versione risultante dalla modifica del 3 luglio 1990) [19] consentiva, per periodi di dodici mesi e a certe condizioni, la cessione temporanea dei quantitativi di riferimento non utilizzati dal produttore.

24. L'MGV (nella versione modificata del 24 settembre 1993) [20] autorizza il trasferimento di quote senza corrispondente trasferimento di terre secondo le modalità previste nei regolamenti comunitari (v. il precedente paragrafo 20).

25. L'operazione posta in essere dalle autorità tedesche al fine di ridurre i quantitativi di riferimento individuali (v. il precedente paragrafo 3) ebbe inizio con la legge 17 luglio 1984 [21] e continuò segnatamente con la legge 24 luglio 1990 [22]. Ai sensi di quest'ultimo atto — la cui base giuridica risiedeva nell'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 857/84 — i Länder avevano facoltà di concedere, a determinate condizioni, un'indennità dell'importo massimo di 1,60 DM per kg ad ogni produttore disposto ad abbandonare, in tutto o in parte, la produzione lattiero-casearia. Il successo dell'operazione superò le previsioni delle autorità, con la conseguenza che, grazie ad un regolamento amministrativo del Land Renania-Palatinato [23], i quantitativi in eccedenza furono offerti agli altri produttori previo pagamento dell'indennità concessa a coloro che avevano cessato la produzione, vale a dire 1,60 DM per kg.

La questione pregiudiziale

26. All'udienza del 19 marzo 1996, la Settima Sezione del Bundesfinanzhof, chiamata a decidere in merito al ricorso presentato dal signor Stefan Demand contro lo Hauptzollamt di Treviri (v. il precedente paragrafo 6), risolse di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se sia compatibile con l'ordinamento giuridico comunitario, e, in particolare, con la

18 — BGBl. I-1992, pag. 845.
19 — BGBl. I-1990, pag. 1334.
20 — BGBl. I-1993, pag. 1659.
21 — Gesetz über die Gewährung einer Vergütung für die Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt, BGBl. I-1984, pag. 942.
22 — BGBl. I-1990, pag. 1470.
23 — Gewährung einer Vergütung für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt und Zuweisung von zusätzlichen Anlieferungs-Referenzmengen, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten, MinBl. Rheinland-Pfalz 1991, pag. 163.

tutela della proprietà e con il principio fondamentale della parità di trattamento e del legittimo affidamento, il combinato disposto degli artt. 4, n. 1, e 3, n. 1, del regolamento (CEE) n. 3950/92, per effetto del quale, le sospensioni di una parte dei quantitativi di riferimento assegnati ai produttori, da effettuare ai sensi dell'art. 5c, n. 3, lett. g), del regolamento (CEE) n. 804/68, nella versione modificata con regolamento (CEE) n. 816/92, sono state trasformate in una riduzione definitiva, senza indennizzo, dei quantitativi stessi, senza che fossero quanto meno esclusi dalla riduzione i quantitativi derivanti da acquisizioni aggiuntive ottenute dal produttore».

27. Si tratta pertanto di sapere se siano compatibili con i principi fondamentali del diritto comunitario talune disposizioni del regolamento n. 3950/92 [24], tra cui quella che non include più nei quantitativi globali degli Stati membri il 4,5% delle quote di riferimento individuali, sino ad allora sospeso solo temporaneamente. Tale provvedimento ha comportato, in pratica, una riduzione definitiva delle quote dei produttori, non compensata da alcun'indennità.

28. I motivi volti a far dichiarare la nullità del regolamento di cui trattasi consistono, a leggere sia la questione pregiudiziale che le osservazioni delle parti, nella violazione del diritto di proprietà, nonché dei principi di parità di trattamento e di tutela del legittimo affidamento.

29. Posta in questi termini, la questione di principio trova la sua appropriata soluzione nella sentenza della Corte di giustizia 15 aprile 1997 nella causa Irish Farmers Association e a. [25] (in prosieguo: la «sentenza Irish Farmers»). In questa sentenza, la compatibilità col diritto comunitario della riduzione definitiva del 4,5% delle quote individuali, qui in causa, fu chiarita. La Corte di giustizia procedette ad un esame minuzioso del suddetto provvedimento nell'ottica del diritto di proprietà come diritto fondamentale, dei principi di tutela del legittimo affidamento, di proporzionalità e di parità di trattamento, e giunse alla conclusione che da tale esame non emergesse alcun elemento tale da pregiudicarne la validità.

30. La Settima Sezione del Bundesfinanzhof ha però preferito tener ferma la sua scelta di presentare una domanda di pronuncia pregiudiziale. In tal senso, un suo scritto datato 30 luglio 1997 precisa quanto segue:

«Il presente organo giudicante, nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, si chiedeva anche se, nel trasformare la sospensione di una parte dei quantitativi di riferimento in riduzione permanente senza indennità, non si sarebbero dovuti escludere da tale riduzione almeno i quantitativi di riferimento che i produttori avessero acquisito a titolo oneroso (loro assegnati dal rispettivo Land). La Corte di giustizia non ha affrontato tale questione nella sentenza 15 aprile 1997, causa C-22/94 (...) Se si tengono presenti, in particolare, i principi di tutela della proprietà e del legittimo affidamento, allegati dalla

24 — Nella versione che risulta dal regolamento n. 1560/93.

25 — Causa C-22/94 (Racc. pag. I-1809).

ricorrente in relazione ai 67 000 kg di quota lattiero-casearia aggiuntiva, acquistata grazie alle assegnazioni del Land, questo organo giudicante si vede obbligato a tener ferma la sua richiesta di pronuncia pregiudiziale».

31. Il Tribunale *a quo* circoscrive quindi l'alveo della questione originaria al contenuto della sua ultima frase («senza che fossero quantomeno esclusi dalla riduzione i quantitativi derivanti da acquisizioni aggiuntive ottenute dal produttore»), riconoscendo così implicitamente che la sentenza Irish Farmers dà adeguata soluzione al resto della questione.

32. Visto quanto sopra detto, la questione pregiudiziale posta potrebbe formularsi così: se il fatto che una parte dei quantitativi di riferimento oggetto della definitiva riduzione percentuale sono stati acquistati a titolo oneroso, possa influenzare in qualche modo la giurisprudenza Irish Farmers. A mio modo di vedere, occorre rispondere negativamente.

33. In primo luogo, il fatto che nella causa Demand una parte della quota in esame provenga da acquisizioni posteriori all'assegnazione iniziale non costituisce, in sé e per sé, qualcosa di nuovo. Dall'esame dell'ordinanza di rinvio della High Court of Ireland, che diede origine alla causa Irish Farmers, emerge che ai fini del calcolo dei quantitativi di riferimento di ciascun produttore e richiedente nella causa in via principale, quantitativi soggetti alla riduzione del 4,5%, si era tenuto conto non solo dei quantitativi inizialmente assegnati (nel corso della campagna 1984/1985), ma anche di quelli successivamente «acquistati» («purchased») dal produttore. Così, Michael Slattery aveva «comprato», tra il 1988 e il 1992, una quota di 2 862 galloni di latte resi disponibili da un piano nazionale di ristrutturazione lattiero-casearia. Del pari soggetti a riduzione erano, ad esempio, i 2 000 galloni di quota concessi dal Milk Quota Appeals Tribunal a John Corbett, interveniente nella causa in via principale, a partire dalla campagna 1992/1993. La riduzione non toccava invece i quantitativi «locati» («taken on lease») da più produttori, poiché in tale caso la riduzione operava sulle quote del locatore.

34. In secondo luogo, come precedentemente spiegato (v. il precedente paragrafo 3), non può affermarsi che il signor Demand abbia *comprato* dalla Stato i circa 67 000 kg di quota aggiuntiva. Egli si limitò a sfruttare l'opportunità offertagli dal Land di vedersi trasferire un determinato quantitativo di riferimento proveniente da altri produttori che avevano scelto, dietro indennità, di cessare la produzione, ciò che lo obbligava a rimborsare allo Stato esattamente la stessa somma che questo aveva dovuto pagare agli ex produttori, vale a dire 1,60 DM per kg. In tali circostanze, è chiaro che dal punto di vista di questo quantitativo di riferimento aggiuntivo il signor Demand godeva delle stesse prerogative ed era soggetto agli stessi obblighi dei produttori cessanti. Non esiste pertanto alcun motivo per applicare un regime giuri-

dico distinto ai quantitativi medianti i quali il signor Demand aumentò, nella campagna 1990/1991, la sua quota iniziale.

35. Fatte queste osservazioni, occorrerà adottare integralmente, ai fini della risoluzione della presente controversia, il ragionamento proprio della nota sentenza Irish Farmers, la quale, in mancanza di distinzioni operate tra i vari modi di acquisizione dei quantitativi di riferimento, dovrà trovare applicazione nei riguardi di tutti. Credo però che sia utile cogliere l'occasione della questione pregiudiziale in esame per esaminare la natura giuridica dei quantitativi di riferimento individuali o quote.

La natura delle quote lattiero-casearie

36. Sono ormai lontani i tempi della Roma classica, che per proprietà intendeva una signoria tanto immediata e diretta sulla cosa che quasi con essa si confondeva. Ai nostri giorni, una buona parte di negozi ha ad oggetto cose che in senso stretto cose non sono. Nate per soddisfare una determinata funzione economico-sociale, esse dipendono, più che ogni altro bene, dall'ambito normativo che le crea e le alimenta. Si pensi, ad esempio, ai brevetti industriali. Per tutelare il risultato industriale, e promuovere in tal modo l'invenzione, il legislatore crea un nuovo istituto giuridico e definisce il suo contenuto in funzione essenzialmente delle finalità da esso perseguite. E lo fa ben sapendo che il dinamismo economico provvederà a far venire alla luce aspetti giuridici di tale figura inizialmente non previsti né prevedibili. Spetterà quindi nuovamente al legislatore, o eventualmente al giudice, precisarne il confine, inserendo nel tessuto giuridico tale corpo estraneo.

37. Le quote lattiero-casearie si trovano, a mio modo di vedere, in una situazione di questo genere. Il legislatore comunitario dovette pensare che fosse possibile limitarsi a disciplinare tale figura in funzione della finalità da essa perseguita, vale a dire il controllo della produzione lattiero-casearia nella Comunità, lasciando ad ogni Stato membro il compito di risolvere le complesse questioni di diritto privato che necessariamente l'introduzione del nuovo sistema avrebbe fatto emergere. Ben consapevole della trascendenza dell'innovazione, il legislatore pose due importanti requisiti: il carattere temporaneo del regime delle quote e il necessario nesso tra queste e la produzione lattiero-casearia. L'uno e l'altro si sono progressivamente indeboliti. Il primo, a causa delle ripetute proroghe a cui è stato assoggettato il sistema delle quote dal 1984 ad oggi. Il secondo, a causa della facoltà, di volta in volta più ampia, concessa agli Stati membri di autorizzare il trasferimento dei quantitativi di riferimento senza contestuale trasferimento di terreni. Dal 1° aprile 1993, gli Stati membri possono persino autorizzare, a determinate condizioni, «i trasferimenti di quantitativi di riferimento tra produttori

di taluni categorie senza corrispondente trasferimento di terre» (v. precedente paragrafo 20).

38. I legislatori nazionali hanno fatto un uso quanto mai eterogeneo di tali facoltà. Mentre in Inghilterra è fiorito un vero e proprio «mercato delle quote» sin dalla nascita di tale sistema, la disciplina francese non autorizza invece nemmeno le cessioni temporanee disposte all'art. 6 del regolamento n. 3950/92 [26]. In tale contesto di frammentarietà e instabilità legislativa, non sorprende che le qualificazioni, compiute dai giudici nazionali, delle quote lattiero-casearie vadano da «bene immateriale con valore economico» [27], o anche «bene immateriale suscettibile di locazione o cessione, la cui titolarità costituisce un diritto soggettivo» [28], a definizioni molto più modeste, come ad esempio «limitazione amministrativa della produzione» [29], oppure «vantaggio di natura fiscale simile ad una sovvenzione» [30]. Già in dottrina ha suscitato dubbi la natura di bene mobile o immobile della quota [31], o anche la possibilità di costituire garanzie reali sulla medesima e non invece sulla produzione lattiero-casearia in base ad essa realizzata [32].

L'atteggiamento indeciso e casistico, con cui la Corte di giustizia tende ad affrontare la definizione dei criteri finalizzati alla tutela dei rapporti giuridico-patrimoniali trova, almeno parzialmente, la sua giustificazione in tale dispersione dogmatica prodotta dai testi comunitari negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, segnatamente sul terreno del diritto privato [33].

39. Mentre la relativa stabilità temporale del regime delle quote contribuisce a generare un certo clima di certezza del diritto, l'ammorbidimento dei requisiti di trasmissibilità rafforza l'idea che gli operatori economici si fanno, a ragione, della quota come di un bene dal valore autonomo. In tali circostanze, nonostante la grande disparità esistente tra i diversi ordinamenti nazionali, ritengo che le quote lattiero-casearie vadano considerate attualmente come autentici beni immateriali. Tuttavia, poiché esse sono nate con l'intento di disciplinare il mercato

26 — A tal proposito, Gehrke H.: «*Wie gemeinsam ist die Gemeinsame Agrarpolitik? — Zur Ausführung der EG-Regeln für die Übertragung von Milchquoten in England und Wales, Frankreich und Deutschland*» in *European Review of Private Law*, 1995, da pag. 21 a pag. 52.

27 — «*Valuable intangible asset*», giudice Murphy nella sentenza Lawlor/The Minister for Agriculture and Others, *ILRM*, 1988, pag. 400.

28 — «*Bene immateriale, suscettibile di affitto o cessione, la cui titolarità costituisce posizione di diritto soggettivo*», Tribunale di Parma, sentenza 16 dicembre 1993, in *Dir. e giur. agr. e dell'amb.*, 1994, pag. 112.

29 — «*Contingentement administratif de la production*»; Savoie H.: «*Quotas laitiers, procédures administratives et droit de propriété: trois décisions récentes du Conseil d'État*» in *Revue de Droit rural*, n. 231, marzo 1995, pag. 113 e seguenti.

30 — «*Subventionsähnliche abgabenrechtliche Bevorzugung*»; Bundesgerichtshof, ordinanza 19 luglio 1991, in *Agrarrecht*, 1991, pag. 344.

31 — Vedi a questo proposito Bernard A.: «*Les quotas laitiers, meubles ou immeubles?*» in *Revue de Droit rural*, n. 150, febbraio 1987, pag. 49 e seguenti.

32 — V., ad esempio, de la Cuesta J. M.: «*Aspectos jurídico-privados de la llamada cuota lechera*» in *Revista de Derecho Privado*, 1988, pag. 1967 e seguenti.

33 — A ciò si sono accompagnate talune deficienze strutturali nella giurisprudenza della Corte di giustizia rispetto a quella degli organi giurisdizionali nazionali (per il caso tedesco, v. Th. Schilling: «*Eigentum und Marktordnung nach Gemeinschafts- und nach deutschen Recht*» in *EuGRZ*, 1988, pag. 189).

lattiero-caseario, il loro contenuto dovrà definirsi in funzione di quella finalità che continua ad essere la loro ragione di esistenza.

40. Per tali motivi, ritengo che, nell'analizzare la validità dei provvedimenti adottati in tema di disciplina del mercato lattiero-caseario, si dovrà assumere come criterio di riferimento la loro necessità e proporzionalità rispetto all'obiettivo regolatore a cui essi mirano. Le conclusioni di tale analisi dovranno applicarsi ad ogni titolare di un quantitativo di riferimento, indipendentemente dal modo di assegnazione (o, se si vuole, di acquisizione) del suddetto quantitativo.

41. In altre parole, se il carattere patrimoniale delle quote lattiero-casearie può renderle maggiormente dinamiche in sede contrattuale, tutelando nel contempo i diritti soggettivi dei titolari, tale carattere non dovrà prevalere rispetto all'obiettivo primordiale di disciplina del mercato. Gli operatori economici che utilizzino tali strumenti (mediante le diverse forme negoziali messe a disposizione dagli ordinamenti nazionali) non dovranno mai perdere di vista che si tratta in definitiva, per loro creazione e per loro destinazione, di strumenti di disciplina temporanea del mercato, non privi per loro natura di rischi e di incertezze. Ciò non significa, evidentemente, che il legislatore possa disporre in piena libertà di tali quantitativi di riferimento. Significa invece che l'analisi in merito alla validità di ogni provvedimento regolatore, come nel caso della riduzione del 4,5% dei quantitativi esenti da prelievo, dovrà tener conto della natura regolatrice insita nella quota lattiero-casearia, prima di qualificare i suddetti provvedimenti come un'espropriazione. In termini economici, potrebbe forse dirsi che, di fronte all'operatore economico titolare di una quota di riferimento, i provvedimenti d'intervento che incidono su di essa si presentano come un rischio aggiuntivo inerente alla produzione, intimamente collegato con la situazione di mercato. Rischio che l'operatore dovrà sopportare, se non altro in considerazione della tutela offertagli dal sistema grazie alla garanzia di un prezzo minimo.

42. La quota lattiera costituisce pertanto uno strumento d'intervento sul mercato convertito, sul piano giuridico, in un bene patrimoniale. Il contenuto di tale bene-strumento varierà evidentemente a seconda dei diversi ordinamenti nazionali. Alcuni di essi imporranno un maggior legame della quota alla terra, o assoggetteranno la sua cessione a precisi requisiti. Non per questo, però, la quota perde la sua natura patrimoniale. Come allo stesso modo non la perdono le armi da fuoco o l'uranio arricchito, nonostante la loro limitata possibilità di trasmissione. Imponendo i suddetti requisiti si ottiene solo di evitare, parzialmente, la formazione di «mercati di quote».

43. La soluzione che propongo, è a mio modo di vedere, non solo quella che maggiormente riflette la realtà economica, ma anche quella che meglio consente un'adeguata tutela dei diritti soggettivi. Meno che mai oggi può affermarsi che «il diritto di proprietà garantito nell'ordinamento giuridico comunitario non comporta il diritto allo

sfruttamento commerciale di un vantaggio, quale i quantitativi di riferimento attribuiti nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, non *provenienti né da beni propri* né dall'attività lavorativa dell'interessato» [34]. Così sembra aver voluto dire la Corte di giustizia allorché ha omesso la suddetta affermazione nella più recente sentenza Irish Farmers. A differenza di precedenti, sentenze, quest'ultima non confuta le allegate violazioni del diritto di proprietà negando il carattere patrimoniale delle quote. Al contrario, vi si afferma espressamente che «la trasformazione in riduzione definitiva senza indennità non può pregiudicare *la sostanza stessa di un siffatto diritto* [di proprietà] nei limiti in cui i produttori irlandesi hanno potuto continuare ad esercitare la loro attività di produttori di latte [35]. Tale affermazione illustra bene che la Corte di giustizia ha deciso di affrontare il tema dell'incidenza giuridica di provvedimenti d'intervento, come quelli costituiti dalle quote lattiero-casearie, sul terreno loro più appropriato, vale a dire quello del diritto di proprietà. Quindi, occorre ormai soltanto dirlo in maniera chiara.

44. Desidero concludere queste osservazioni preliminari facendo presente che il regime delle quote lattiero-casearie non è solo un utile strumento di stabilizzazione del mercato, ma assolve anche importanti funzioni di ristrutturazione.

34 — Sentenza 22 ottobre 1991, causa C-44/89, Von Deetzen II (Racc. pag. I-5119, punto 27) e 24 marzo 1994, causa C-2/92, Bostock (Racc. pag. I-955, punto 19) (l'originale non è in corsivo).

35 — Punto 29 (l'originale non è in corsivo).

Questione preliminare: la validità della normativa nazionale in tema di ridistribuzione di quote

45. In udienza, la Commissione ha manifestato per la prima volta dubbi circa la validità in diritto comunitario delle norme di regolamento tedesche che consentivano l'acquisto di talune quote già risultanti in eccedenza rispetto agli obiettivi stabiliti (v. precedente paragrafo 25). A suo parere, se anche l'incoraggiamento al definitivo abbandono della produzione lattiero-casearia mediante versamento di indennizzi si basa giuridicamente sull'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 857/84, la ridistribuzione di quote mediante pagamento delle medesime somme — prevista da una circolare ministeriale — non ha mai avuto alcuna base giuridica. Essa si basa formalmente sull'art. 4, n. 1, lett. c), del regolamento n. 857/84, ai sensi del quale gli Stati membri potevano assegnare quote a produttori lattiero-caseari al fine di ristrutturare il settore. La Commissione ritiene che non si possano perseguire obiettivi di ristrutturazione obbligando i beneficiari di tali obiettivi a pagare. In tali circostanze, il signor Demand non potrebbe far valere, di fronte alle istituzioni comunitarie, argomenti riferentisi all'acquisto di quote a titolo oneroso, operazione, questa, che è chiaramente estranea al diritto comunitario.

46. A mio modo di vedere, l'invalidità dei surriferiti provvedimenti di ridistribuzione, anche qualora sussista, non mi risulta così evidente da doversi dichiarare nell'ambito

della presente controversia senza prima aver ascoltato le parti interessate, e segnatamente la Repubblica federale di Germania. Penso piuttosto che dal tenore dell'art. 4 del regolamento n. 857/84 non possa ricavarsi un divieto assoluto di procedere, ai sensi della lett. c) del n. 1, all'assegnazione, mediante indennità, di quote precedentemente trasferite alla riserva nazionale a norma della lett. a) del medesimo paragrafo, vale a dire nell'ambito di un'operazione volta ad agevolare l'abbandono definitivo della produzione da parte dei produttori che lo desiderino. Comunque sia, premesso che la soluzione da me caldeggiata (v. precedente paragrafo 40) consiste precisamente nell'applicare lo stesso regime giuridico alle quote acquistate e a quelle inizialmente assegnate, partirò, nel compiere l'analisi che seguirà, dal presupposto, assai plausibile, della conformità con la normativa comunitaria allora vigente delle disposizioni nazionali ai sensi delle quali avvenne l'acquisizione di quote.

47. Passo ora all'esame dei principi la cui violazione, secondo le valutazioni compiute dal giudice a quo nonché dal ricorrente nella causa principale, potrebbe essere scaturita dalla riduzione definitiva di cui trattasi.

Violazione del diritto di proprietà

48. Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, la proprietà non costituisce una prerogativa assoluta, ma deve essere valutata alla luce della sua funzione sociale. Pertanto, possono esserle apportate restrizioni, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, purché tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti [36].

49. È indubbio che la riduzione definitiva senza indennità del 4,5% dei quantitativi di riferimento, indipendentemente dalla loro origine, effettuata ai sensi del regolamento n. 3950/92, risponde ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalle istituzioni comunitarie nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati del latte e dei prodotti lattiero-caseari, quali la stabilizzazione del mercato e la riduzione delle eccedenze strutturali. Ciò è quanto ancora una volta viene affermato nel diciassettesimo 'considerando' del suddetto regolamento. Per il resto, nessuno ha contestato dinanzi alla Corte di giustizia l'effettiva finalità d'interesse pubblico perseguita dal provvedimento controverso.

50. Resta da accertare se la riduzione adottata possa costituire un intervento sproporzionato e inaccettabile tale da ledere la

36 — Sentenze 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder (Racc. pag. 2237, punto 15); 13 luglio 1989, causa 5/88, Wachauf (Racc. pag. 2609, punto 18); 10 gennaio 1992, causa C-177/90, Kühn (Rac. pag. I-35, punti 16 e 17) e 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973, punto 78).

sostanza stessa del diritto di proprietà, tenuto conto degli obiettivi di stabilizzazione del mercato e di riduzione delle eccedenze strutturali già enunciati. Il signor Demand espone che a partire dal 1990 il prezzo del latte in Germania è andato scendendo, e cita a tal proposito statistiche private. Tuttavia, dai dati ufficiali della Commissione [37] emerge che, durante le campagne che vanno dal 1987 al 1996, le eccedenze strutturali di latte e di prodotti lattiero-caseari continuarono ad esistere sia in ambito comunitario, sia nella Repubblica federale di Germania, e ciò, malgrado la riduzione controversa. Grazie a quest'ultima, la percentuale del consumo comunitario rispetto alla produzione passò dall'84 al 90%, e i quantitativi sovvenzionati di burro e latte scremato in polvere (prodotti atti all'immagazzinaggio) si ridussero nella misura rispettiva del 10% e del 16%. Nonostante tale sforzo di limitazione, nel 1993 il 60% di burro e il 92% di latte scremato in polvere prodotti nella Comunità trovavano sbocchi di mercato unicamente grazie agli aiuti comunitari. Parallelamente, da quando fu attuata la riduzione definitiva di cui trattasi (campagna del 1992/1993) e fino al 1995, ultimo anno per il quale esistono cifre [38], le entrate nette globali provenienti dalle aziende agricole tedesche (come da quelle comunitarie), ben lungi dal diminuire, hanno invece registrato un costante aumento. In tali circostanze, ritengo che nell'adottare una riduzione relativa ad una percentuale limitata delle quote dei produttori (4,5%), tale da non arrecare alcuna minaccia alla vitalità della produzione agricola, il Consiglio non è fuoriuscito dall'ampio margine di discrezionalità di cui dispone nel disciplinare le organizzazioni comuni di mercato. Tale conclusione è corroborata dal fatto che i diversi provvedimenti adottati dalle istituzioni comunitarie a partire dal 1987 non hanno avuto incidenza negativa sul livello di entrate dei produttori di latte.

51. Lo stesso vale per quei produttori i quali hanno fatto uso della facoltà, concessagli dall'ordinamento, di accrescere i loro quantitativi di riferimento mediante pagamento. Essi tanto più beneficiano dei vantaggi dell'organizzazione comune di mercato quanto più aumentano il proprio contributo proporzionale all'eccedenza strutturale del settore. Giustamente, pertanto, sono tenuti a partecipare, in proporzione uguale agli altri produttori, alle riduzioni dei quantitativi globali garantiti [39].

52. Concludo pertanto nel senso che, date le presenti circostanze, la riduzione definitiva del 4,5% dei quantitativi dei produttori, senza indennità, non costituisce una violazione del diritto di proprietà.

37 — Estratti da CRONOS, Eurostat.

38 — Estratte da RICA, DG VI della Commissione.

39 — Sentenza del Tribunale di primo grado 13 luglio 1995, cause riunite T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 e T-477/93, O'Dwyer e a./Consiglio (Racc. pag. II-2071, punto 127).

Violazione del principio di tutela del legittimo affidamento

53. Secondo una giurisprudenza costante della Corte di giustizia, «anche se il principio del rispetto del legittimo affidamento è uno dei principi fondamentali della Comunità, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie (...). ciò vale in particolare in un settore come quello delle organizzazioni comuni di mercato, il cui scopo implica un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica» [40]. In un simile contesto, «la sfera d'applicazione del principio del legittimo affidamento non può essere estesa fino ad impedire, in generale, che una nuova disciplina si applichi agli effetti futuri di situazioni sorte sotto l'impero della disciplina anteriore» [41].

54. Nel presente caso, ritengo che la sospensione dei quantitativi di riferimento senza indennità per il periodo 1992/1993, nonché la riduzione permanente introdotta con il regolamento n. 1560/93 (v. precedente paragrafo 18), fossero, per un operatore prudente e diligente, prevedibili. Concluso il periodo quinquennale relativo alla sospensione temporanea di cui al regolamento n. 775/87, il Consiglio, seguendo la proposta della Commissione, adottò il regolamento n. 816/92, che non ha disposto alcuna proroga dell'indennità decrescente. Per quanto riguarda i quantitativi di riferimento sospesi, essi furono dedotti dai quantitativi globali garantiti, dando così luogo ad una riduzione delle quote individuali, e il Consiglio si riservò il diritto di riconsiderarne il destino futuro in base all'evoluzione del mercato. Pertanto, l'unica cosa promessa ai produttori fu di riconsiderare il destino futuro di tale 4,5% dei quantitativi di riferimento, cosa che si fece con l'adozione del regolamento n. 1560/93, che imboccò la strada della riduzione definitiva senza indennità.

55. Ritengo che un produttore di latte prudente e diligente potesse prevedere con sufficiente anticipo tale riduzione senza indennità dei quantitativi di riferimento [42], vista la coincidenza dei seguenti elementi:

— durante i cinque anni precedenti erano stati sospesi quantitativi di riferimento equivalenti;

— i produttori avevano fruito di un'indennità decrescente per un importo totale di 45,5 ECU per 100 kg;

40 — Sentenza 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione (Racc. pag. I-395, punto 33).

41 — Sentenza 20 settembre 1988, causa 203/86, Spagna/Consiglio (Racc. pag. 4563, punto 19).

42 — La stessa conclusione espresse il Tribunale di primo grado nella precitata sentenza O'Dwyer e a./Consiglio (punto 54).

— in ambito comunitario continuavano a sussistere eccedenze di produzione di latte;

— la proposta della Commissione, illustrata nel documento COM(91) 409 def., datato 31 ottobre 1991 [43], caldeggiava la soluzione poi adottata dal Consiglio.

Comunque sia, il regime del prelievo supplementare scadeva, in via di principio, il 31 marzo 1992 (v. precedente paragrafo 13). In merito al suo rinnovo, il Consiglio godeva di una facoltà discrezionale particolarmente ampia, di modo che nessun operatore economico poteva essere ragionevolmente certo del fatto che a partire dal 31 marzo 1992 sarebbe stato mantenuto in vigore il regime vigente.

56. Ritengo pertanto che il regolamento n. 3950/92, nella versione risultante dal regolamento n. 1560/93, non violi il principio di tutela del legittimo affidamento per il fatto che rende definitiva la sospensione temporanea del 4,5% dei quantitativi di riferimento individuali senza contemplare alcun'indennità.

Se una tale conclusione è certa per quanto riguarda le quote inizialmente assegnate, non vi è ragione perché essa non si applichi anche nei riguardi dei quantitativi di riferimento acquistati a titolo oneroso nella campagna 1990/1991. In effetti, come già ho precedente illustrato (paragrafi 3 e 34), più che di un'acquisizione di quantitativi di riferimento di nuova creazione si trattò allora di trasferire quote già esistenti che erano state liberate dallo Stato membro mediante pagamento di un'indennità. Nell'acquistare tali quote, il nuovo titolare non poteva aspirare ad altro che a porsi nella stessa situazione giuridica dei produttori cessanti, e non aveva pertanto alcun motivo di pensare che alla quota acquistata per trasmissione sarebbe stato riservato un trattamento diverso da quello applicato alla quota inizialmente assegnata.

Violazione del principio di parità di trattamento

57. A parere del ricorrente nella causa principale, la riduzione di cui trattasi è equiparabile, nei suoi effetti, al parziale abbandono della produzione senza indennità. Sotto questo profilo, i produttori interessati, e specialmente coloro che, pagando, aumentarono la loro quota, sarebbero oggetto di un trattamento meno favorevole di quelli che, accettando di abbandonare la produzione, ricevettero un'indennità.

43 — GU C 337, pag. 35.

58. Il divieto di discriminazione tra produttori e consumatori della Comunità, posto all'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato, impone che non siano trattate in modo diverso situazioni analoghe e che situazioni diverse non siano trattate nello stesso modo, a meno che siffatto trattamento sia obiettivamente giustificato [44]. In tal senso, la situazione in cui è venuto a trovarsi il signor Demand acquistando la quota addizionale va confrontata con la situazione che è all'origine di tale nuova quota, vale a dire con quella dei titolari cessanti nel periodo immediatamente precedente alla cessione. Tale situazione era caratterizzata, da una parte, dalla possibilità di produrre temporaneamente una quantità determinata di latte al riparo dal prelievo supplementare, godendo indirettamente di un prezzo garantito, e, dall'altra, dalla necessità di adattare il regime di intervento al mercato, per evitare segnatamente situazioni di offerta in eccedenza. Mi limito a constatare che nulla distingue tali facoltà ed obblighi da quelli che ora fanno capo al ricorrente nella causa principale in relazione alla nuova quota e che, per il resto, sono identici a quelli che accompagnavano i quantitativi di riferimento inizialmente assegnati. Pertanto, nell'applicare la riduzione di cui trattasi a ogni quantitativo di riferimento, indipendentemente dalla causa dell'acquisizione, il legislatore comunitario ha scrupolosamente rispettato il principio della parità di trattamento.

59. La decisione se fosse commercialmente preferibile rinunciare alla produzione, riscuotendo l'indennità offerta dalle autorità tedesche, invece di mantenere, o addirittura aumentare, il quantitativo di riferimento, con i vantaggi e gli svantaggi insiti in quest'ultima opzione, ha carattere eminentemente soggettivo. Spettava ad ogni produttore soppesare, da un lato, i vantaggi economici connessi con l'abbandono della produzione, e, dall'altro, le prospettive commerciali offerte nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato del latte, tenendo conto tra l'altro degli elementi precedentemente illustrati nel trattare il problema del legittimo affidamento, vale a dire, in sostanza, della possibilità di un'imminente riduzione dei quantitativi garantiti.

60. Ritengo, pertanto, che non debba accogliersi il motivo vertente sulla violazione del divieto di discriminazione.

Altri principi allegati

61. Il signor Demand allega del pari la violazione dei principi di proporzionalità e di motivazione di taluni atti delle istituzioni (art. 190 del Trattato), nonché lo sviamento di potere. Così come formulate, la prima e la terza di tali allegazioni si confondono, sotto il profilo della tutela rivendicata, con quanto già esposto in relazione ai principi di garanzia del diritto di proprietà e del legittimo

44 — V., tra molte altre, la sentenza 19 marzo 1992, causa C-311/90, Hierl (Racc. pag. I-2061, punto 18).

affidamento. Per il resto, per quanto riguarda i tre motivi sopra citati, mi permetto di rinviare alle conclusioni da me presentate nella già citata causa Irish Farmers. Ritengo infatti che, se si analizza nel suo contesto, la mancanza di esplicita giustificazione del provvedimento di riduzione senza indennità non abbia privato il ricorrente della concreta possibilità di far valere i suoi diritti, né impedisca alla Corte di giustizia di esercitare un sindacato giurisdizionale in merito. Vorrei però far presente che le peculiarità del procedimento legislativo comunitario, nonché le esigenze inerenti al principio di trasparenza, sembrano richiedere sempre più attenzione, e un rigore puntuale, nella motivazione di atti normativi che incidono direttamente sulla situazione patrimoniale di privati.

Conclusione

62. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco pertanto alla Corte di giustizia di risolvere la questione pregiudiziale sottopostale dal Bundesfinanzhof come segue:

«Nell'ambito del presente procedimento non è stato rilevato nessun elemento tale da poter inficiare la validità dell'art. 4, n. 1, in combinato disposto con l'art. 3 del regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, nonostante che la surriferita norma non includa tra i quantitativi di riferimento la quota del 4,5%, temporaneamente sospesa ai sensi del regolamento del Consiglio (CEE) n. 775/87, nella sua versione modificata, e non disponga il pagamento di un'indennità ai produttori senza distinguere tra i vari possibili modi di accesso ai suddetti quantitativi di riferimento».