CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCIS G. JACOBS

presentate il 27 aprile 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella causa odierna, la Corte è chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione della normativa comunitaria relativa ai quantitativi di latte nell'ambito di una controversia fra l'affittuario di un fondo e le autorità tedesche, controversia vertente sull'applicazione all'affittuario di una disciplina sulla concessione di un'indennità per l'abbandono definitivo della produzione di latte (« regime dei produttori uscenti »). Sebbene le questioni sollevate dal giudice nazionale — vertenti sull'interpretazione della definizione di « azienda » e sulle conseguenze della scadenza di un contratto di affitto di fondo rustico quanto al proseguimento dell'utilizzo del quantitativo — paiano aride e tecniche, v'è al fondo di tali questioni una problematica di una certa importanza relativa agli interessi rispettivi dei locatori e degli affittuari sui quantitativi e relativa alla loro natura giuridica.

Ambito normativo

2. Per la comprensione delle questioni sollevate dal giudice nazionale e dei problemi di fondo, è opportuno in primo luogo esaminare la normativa comunitaria e quella nazionale.

3. Come ormai ben noto, il regolamento del Consiglio n. 856/84 (GU 1984, L 90, pag. 10), al fine di ridurre le eccedenze strutturali, ha modificato il regolamento n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari introducendo un prelievo supplementare, che va ad aggiungersi al prelievo di corresponsabilità, sui quantitativi di latte o di equivalente latte che superino un quantitativo di riferimento (o quota) da determinarsi. Le norme generali d'applicazione del sistema dei prelievi sono contenute nel regolamento) del Consiglio n. 857/84 (GU 1984, L 90, pag. 13), come modificato, mentre le modalità d'applicazione sono definite dal regolamento della Commissione n. 1371/84 (GU 1984, L 132, pag. 11), come modificato.

4. L'art. 4, n. 1, del regolamento n. 857/84 autorizza gli Stati membri, per realizzare la ristrutturazione della produzione del latte, a concedere un'indennità ai produttori che s'impegnano ad abbandonare definitivamente la produzione di latte. A norma dell'art. 4, n. 2, i quantitativi di riferimento così resi disponibili vanno aggiunti, se necessario, alla riserva nazionale per essere riassegnati ai produttori in casi particolari.

5. L'art. 7 del regolamento n. 857/84, come modificato dal regolamento del Consiglio n. 590/85 (GU 1985, L 90, pag. 13), riguarda

* Lingua originale: l'inglese.

il trasferimento di quantitativi di riferimento in seguito ad un mutamento nella proprietà o nel possesso di un'azienda. A norma dell'art. 7, n. 1:

« 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. »

A norma dell'art. 7, n. 4:

« 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 che è oggetto del contratto sia messa a disposizione dell'affittuario uscente, se intende continuare la produzione lattiera. »

6. L'art. 12 del regolamento n. 857/84 definisce alcune nozioni. Alla lett. c) il « produttore » è definito come:

« Persona fisica o giuridica o associazione di persone fisiche o giuridiche la cui azienda è situata nel territorio geografico della Comunità,

— che vende latte o altri prodotti lattiero-caseari direttamente al consumatore,

— e/o effettua consegne all'acquirente. »

Alla lett. d), la « azienda » è definita come:

« Il complesso delle unità di produzione gestite dal produttore e situate nel territorio geografico della Comunità ».

7. Il regolamento n. 1371/84 determina le modalità d'applicazione del regime, in particolare le modalità del trasferimento dei quantitativi di riferimento in seguito ad un mutamento nella proprietà o nel possesso dell'azienda. A norma dell'art. 5, n. 1, dispone:

« 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. »

L'art. 5, n. 2, contempla un trasferimento proporzionale della quota in caso di parziale trasferimento dell'azienda. L'art. 5, n. 3, recita:

« 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. »

L'art. 5, n. 4, introdotto con il regolamento della Commissione n. 1043/85 (GU 1985, L

112, pag. 18), riguarda in particolare la situazione in cui uno Stato faccia uso della facoltà, di cui all'art. 7, n. 4, del regolamento n. 857/84, di consentire all'affittuario, alla scadenza del contratto, di conservare la totalità o una parte della quota e stabilisce in sostanza che la quota messa a disposizione dell'affittuario dopo la scadenza del contratto non deve essere superiore al quantitativo di cui disponeva prima della scadenza.

8. Onde dare attuazione al sistema del prelievo supplementare, la Repubblica federale di Germania ha adottato, in particolare, la legge 17 luglio 1984 sulla concessione di un'indennità per l'abbandono della produzione di latte per il mercato (Gesetz über die Gewährung einer Vergütung für die Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt, BGBl. I, pag. 942) ed un regolamento di esecuzione 20 luglio 1984 (BGBl. I, pag. 1023), i due testi, in prosieguo: « il regime tedesco dei produttori uscenti ». A norma dell'art. 3 del regolamento di esecuzione, il richiedente, che dev'essere un produttore ai sensi dell'art. 12, lett. c), del regolamento n. 857/84, deve obbligarsi ad abbandonare definitivamente la produzione di latte entro il termine di sei mesi dalla concessione dell'indennità. A norma dell'art. 3, n. 2, dello stesso regolamento, il richiedente, affittuario di una « azienda » ai sensi dell'art. 12, lett. d), del regolamento n. 857/84, deve poi allegare il consenso scritto del locatore.

Antefatti e questioni

9. Dall'ordinanza di rinvio e dal fascicolo della causa si evince che il ricorrente nella causa principale, Hubert Wachauf, coltivava un podere agricolo in base ad un contratto di affitto concluso originariamente nel 1959 fra i suoi genitori ed il proprietario del podere, la principessa zu Sayn-Wittgenstein. Prima della cessione in affitto, il locatore non aveva utilizzato il podere per la produzione di latte né il contratto contemplava una destinazione obbligatoria in tal senso. Il Wachauf era in effetti un produttore di latte e tutti gli elementi che hanno reso il podere specificamente votato alla produzione di latte, come le vacche e gli impianti tecnici, costituivano un suo apporto e gli appartenevano.

10. Il contratto di affitto scadeva il 31 gennaio 1983, ed il Wachauf, dopo che il locatore ed un giudice competente in materia agricola gli avevano rifiutato il rinnovo, finiva coll'abbandonare il podere, a quanto pare all'inizio del 1985. Nel frattempo, il regolamento del Consiglio n. 856/84 aveva istituito il sistema del prelievo supplementare dal 2 aprile 1984; al Wachauf veniva attribuito un quantitativo di riferimento. Egli chiedeva quindi un'indennità per l'abbandono definitivo della produzione di latte a norma della legge tedesca di cui sopra, allegando il consenso scritto del locatore. Questi tuttavia lo revocava in seguito sostenendo di non aver compreso che, in seguito all'applicazione della disciplina al caso del Wachauf, il podere avrebbe perso la quota assegnatagli. Le autorità tedesche, nel caso di specie l'ufficio federale per l'alimentazione e la silvicoltura (Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft), revocavano quindi, con decisione 14 settembre 1984, l'iniziale provvedimento con cui avevano accolto la domanda del Wachauf. Dopo l'abbandono dei terreni da parte del Wachauf, questi sono stati concessi a sei diversi affittuari con la conseguente ripartizione fra loro del quantitativo.

11. Il Wachauf presentava un ricorso contro il provvedimento che gli negava l'ammissione a fruire del sistema delle indennità. Nell'ordinanza di rinvio, il giudice nazionale adito, il tribunale amministrativo (Verwaltungsgericht) di Francoforte, dubita che il Wachauf possa considerarsi affittuario di una « azienda » ai sensi dell'art. 12, lett. d), del regolamento 857/84, giacché al momento in cui il podere era stato affittato non era specificamente destinato o atto alla produzione di latte e tutti gli elementi costitutivi che ne fanno un'azienda per la produzione di latte erano apporto del Wachauf ed erano di sua proprietà, non del locatore. Qualora detto podere debba comunque ritenersi una « azienda », dovendosi di conseguenza riconoscere il requisito dell'assenso del locatore, il giudice nazionale esprime dubbi quanto alla costituzionalità di detto requisito, contemplato dal sistema nazionale delle indennità. In linea di principio, a suo giudizio, non risultano ragioni obiettive per un trattamento differenziato dei produttori a seconda che siano proprietari o affittuari. Il giudice nazionale sostiene che, se giustamente il diritto comunitario esige che il quantitativo sia ritrasferito al proprietario del terreno alla scadenza del contratto di affitto, il requisito del consenso potrebbe ritenersi essere obiettivamente giustificato in quanto inteso a tutelare i legittimi interessi del proprietario. Esso tuttavia esprime dubbi quanto alla possibilità d'interpretare il diritto comunitario nel senso che esiga il trasferimento del quantitativo in un caso analogo a quello di specie, giacché detto trasferimento farebbe sì che l'affittuario venga spogliato del frutto del proprio lavoro, equivalendo ciò ad un esproprio senza indennizzo in contrasto con la costituzione.

12. In seguito ai dubbi sulla portata della defizione di « azienda » e sulle norme relative al trasferimento dei quantitativi, il giudice nazionale ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se un complesso di unità produttive agricole, in cui non sono comprese né vacche da latte, né gli impianti tecnici esclusivamente necessari per la produzione di latte (ad esempio impianti di mungitura), costituisca un'azienda ai sensi dell'art. 12, lett. d), del regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857.

2) Se la restituzione di un fondo affittato a seguito della scadenza del rapporto di affittanza costituisca, sotto il profilo delle conseguenze giuridiche, un caso comparabile ai sensi dell'art. 5, n. 3, del regolamento della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371, qualora il fondo affittato consti di un'azienda agricola senza vacche da latte e senza gli impianti esclusivamente necessari alla produzione di latte (ad esempio impianti di mungitura) e qualora il contratto di affitto non contempli alcun obbligo per l'affittuario di produrre latte. »

Formulazione delle questioni

13. Dai fatti di causa e dal ragionamento del giudice nazionale, precedentemente riassunti, discende che la preoccupazione essenziale di quest'ultimo è di accertare se un determinato tipo di fondo affittato, nel caso di specie un fondo affittato prima che fossero determinati i quantitativi di quote di latte e che al momento della stipulazione dell'affito non era specificamente atto, tecnicamente

equipaggiato o destinato alla produzione di latte, sia ricompreso nella definizione di « azienda » di cui al regolamento n. 857/84. Il giudice nazionale intende poi appurare se, a norma dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 1371/84, alla scadenza del contratto di affitto il quantitativo corrispondente al podere agricolo debba andare al proprietario o al riconduttore.

14. A mio giudizio, la formulazione delle questioni proposte dal giudice nazionale è più ampia di quanto sia necessario per la soluzione dei problemi precedentemente evidenziati. Suggerisco pertanto di riformulare le questioni in senso più stretto e più specifico, e cioè:

« 1) Se un'unità di produzione agricola oggetto di un contratto d'affitto stipulato prima dell'entrata in vigore del regolamento del Consiglio n. 856/84 costituisca una " azienda " ai sensi dell'art. 12, lett. d), del regolamento del Consiglio n. 857/84, qualora detta unità di produzione, al momento della conclusione del contratto, non comprendesse né bestiame da latte, né impianti (ad esempio impianti di mungitura) tali da essere esclusivamente utilizzati per la produzione di latte e qualora il contratto di affitto non contempli alcun obbligo per l'affittuario di produrre latte.

2) Se l'art. 5, n. 3, del regolamento della Commissione n. 1371/84 debba essere interpretato nel senso che la riconsegna di un'unità di produzione agricola affittata al momento della scadenza del contratto concluso prima dell'entrata in vigore del regolamento del Consiglio n. 856/84 rappresenti uno dei casi che producono " effetti giuridici comparabili " ai sensi di detta norma, qualora l'unità di produzione agricola, al momento della conclusione del contratto, non comprendesse né bestiame né impianti (ad esempio impianti di mungitura) tali da essere esclusivamente utilizzati per la produzione di latte e qualora il contratto di affitto non contempli alcun obbligo per l'affittuario di produrre latte. »

Prima questione

15. A mio giudizio, questa questione dev'essere risolta in senso affermativo. La definizione di « azienda » è molto ampia: « il complesso delle unità di produzione gestite dal produttore e situate nel territorio geografico della Comunità ». L'avere incluso in detta definizione il riferimento al « produttore », che è definito all'art. 12, lett. c), come l'imprenditore agricolo la cui azienda è situata nella Comunità e « che vende latte o altri prodotti lattiero-caseari direttamente al consumatore e/o effettua consegne all'acquirente », dimostra che, per rientrare nell'ambito della definizione, un podere agricolo deve essere destinato alla produzione di latte e che senza detta produzione non v'è un quantitativo cui far riferimento. Nulla però nella lettera della definizione porta ad escludere un fondo affittato analogo a quello descritto nella questione.

16. Inoltre, come indicano le osservazioni scritte presentate dal governo del Regno Unito, la definizione di « azienda » ex art. 12, lett. d), del regolamento n. 857/84 va intesa in rapporto con le norme sul trasferimento del quantitativo di cui all'art. 7 di detto regolamento e all'art. 5 del regolamento n. 1371/84; l'importanza della definizione per il diritto comunitario va rintracciata quindi nelle sue conseguenze quanto all'applicazione delle norme suddette. Di conseguenza, l'oggetto della prima que-

stione è essenzialmente identico a quello della seconda, vale a dire se si possa ritenere che l'affittuario di un podere agricolo, che al momento della conclusione del contratto non era specificamente destinato né atto alla produzione di latte, abbia preso in affitto un'azienda agricola cui si applicano le norme in materia di trasferimento dei quantitativi. Come indicherò in prosieguo, non pare vi siano ragioni per cui le norme sul trasferimento non dovrebbero trovare applicazione nel caso di un fondo di questo genere, dovendosi pertanto ritenere che detto fondo costituisca una « azienda » ai sensi dell'art. 12, lett. d).

17. Vorrei qui aggiungere un'ulteriore annotazione sulla definizione di « azienda »: Nelle loro osservazioni scritte ed orali, il Bundesamt, la Commissione ed il governo del Regno Unito hanno espresso preoccupazioni quanto all'ipotesi adombrata dal giudice nazionale per cui un fondo, per essere considerato « azienda » ai sensi dell'art. 12, lett. d), deve possedere gli impianti necessari alla produzione di latte e dev'essere utilizzato in modo diretto ed esclusivo a tal fine, oppure dev'essere destinato, mediante, ad esempio, una clausola nel contratto, ad un tale uso diretto ed esclusivo. Nelle osservazioni si sottolinea che una definizione di « azienda » di questo tipo finerebbe con l'escludere la maggioranza dei fondi misti, in cui alla produzione di latte si associa la coltivazione di terreni arabili o altri tipi di agricoltura. A mio giudizio, il giudice nazionale, col suo ragionamento, non intedeva formulare un'ipotesi di così ampia portata; la sua principale preoccupazione riguarda lo status di una sola particolare categoria di fondi affittati. Vorrei aggiungere tuttavia, a futura memoria, che, avuto riguardo alla sua formulazione ed ai suoi obiettivi, la definizione di « azienda » ex art. 12, lett. d), del regolamento n. 857/84 ricomprende senza dubbio un'azienda mista, a patto ovviamente che vi sia effettivamente esercitata la produzione di latte.

Seconda questione

18. Il giudice nazionale ritiene che la restituzione, a seguito della scadenza del rapporto di affitto, di un fondo che, al momento della conclusione del contratto, non era un'azienda per la produzione di latte, non possa ritenersi un caso paragonabile a quello della cessione in affitto di un'azienda per la produzione di latte cui è già assegnato un quantitativo: in quest'ultimo caso, il locatore che ha già acquisito un quantitativo mediante i propri sforzi continua a fruire del vantaggio della quota attraverso il canone di affitto, mentre nel primo caso l'affittuario, alla scadenza dell'affitto, verrebbe privato di tutti i vantaggi del quantitativo « frutto » del proprio lavoro in mancanza di una disciplina che garantisca un'indennità. Pur se l'ordinanza di rinvio non ne fa specifica menzione, discende logicamente dal ragionamento del giudice nazionale che, in un caso analogo a quello di specie, il quantitativo, lungi dal ritornare al proprietario assieme ai terreni, resterebbe presumibilmente nel patrimonio giuridico dell'affittuario.

19. Non ritengo sia possibile accogliere questa tesi. L'art. 5, n. 3, del regolamento n. 1371/84 stabilisce che si debba procedere ad un confronto fra due negozi giuridici — nel caso di specie, la conclusione del contratto di affitto e la scadenza del relativo rapporto — onde determinare se si possa ritenere che detti negozi in quanto tali ed indipendentemente da ogni altra considerazione producano effetti giuridici paragonabili per i produttori. In sostanza nessun rilievo assumono, quanto al suddetto confronto, la natura dell'azienda al momento in cui è stata concessa in affitto e la determinazione del produttore che, fra i tanti, può considerarsi il reale titolare del diritto quantitativo. In tale ottica, gli effetti giuridici della riconse-

gna devono considerarsi sostanzialmente identici agli effetti della cessione, e cioè il trasferimento del bene affittato da una parte all'altra.

20. Ove poi si accogliesse la tesi del giudice nazionale, si incorrerebbe in un'infrazione sostanziale del principio, sancito dagli artt. 7 del regolamento n. 857/84 e 5 del regolamento n. 1371/84, secondo cui il quantitativo segue i terreni all'atto del trasferimento, giacché, come sottolineato dalla Commissione, dal Regno Unito e dal convenuto nella causa principale nelle loro osservazioni scritte, in alcuni Stati membri è prassi che l'affittuario prenda in affitto esclusivamente il terreno ed i fabbricati provvedendo autonomamente al bestiame da latte ed agli impianti. La tesi espressa dal giudice nazionale è poi contraria a quelle norme — vale a dire l'art. 7, n. 4, del regolamento n. 857/84 e l'art. 5, n. 4, del regolamento n. 1371/84 — le quali, derogando al principio per cui il quantitativo è collegato ai terreni, consentono agli Stati membri, in casi tassativamente definiti, di autorizzare gli affittuari uscenti a conservare l'intero quantitativo o parte di esso se intendono proseguire nella produzione di latte. Se si accogliesse la tesi del giudice nazionale si finirebbe col cagionare un aumento notevole degli affittuari uscenti aventi diritto a conservare il quantitativo per l'intero o in parte, senza impegno da parte loro a proseguire nella produzione di latte. Propongo pertanto di risolvere anche la seconda questione in senso affermativo.

Questioni di fondo

21. Secondo il giudice nazionale, qualora la Corte opti per una soluzione affermativa delle questioni pregiudiziali sollevate, sorge la questione della compatibilità con le garanzie costituzionali di uguaglianza e tutela della proprietà privata, da una parte, della norma che sancisce il requisito dell'assenso del locatore quanto all'applicazione all'affittuario del regime tedesco per i produttori uscenti e, dall'altra, della norma per cui, alla scadenza dell'affitto, il quantitativo è trasferito al proprietario assieme ai terreni. Le preoccupazioni espresse dal giudice nazionale quanto a dette garanzie costituzionali paiono discendere dalla convinzione che possono esservi casi in cui l'affittuario, e non il proprietario, abbia apportato un certo quantitativo all'azienda mediante il proprio lavoro, risultando iniquo in tal caso che il proprietario possa semplicemente porre il proprio veto all'applicazione all'affittuario del regime sui produttori uscenti e che il proprietario, alla scadenza dell'affitto, fruisca di tutti i vantaggi del quantitativo escludendone l'affittuario.

22. Condivido l'opinione del giudice nazionale che possono ben darsi casi in cui deve tenersi conto degli interessi dell'affittuario relativamente al quantitativo. Alla stregua di quanto sottolineato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, la normativa comunitaria per lo più tace quanto agli interessi rispettivi del proprietario e dell'affittuario, spettando agli Stati membri garantire il necessario equilibrio. Tale compito viene logicamente lasciato alle autorità nazionali, in considerazione dei diversi sistemi giuridici nazionali, delle diverse normative di attuazione e delle circostanze diverse in cui versano i singoli produttori. A mio parere, tuttavia, ciò non comporta che il diritto comunitario non possa contribuire alla soluzione del problema. In particolare, nelle cause riunite 201 e 202/85, Klensch/Secrétaire d'E-

tat (Racc. 1986, pag. 3477), la Corte ha sottolineato che il divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, del trattato riguarda tutti i provvedimenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli, indipendentemente dall'autorità che li adotta. Pertanto, esso vincola del pari gli Stati membri quando danno attuazione a detta organizzazione ed osta a che essi adottino provvedimenti nazionali di esecuzione aventi l'effetto di creare una discriminazione fra produttori. Inoltre ritengo che gli Stati membri, quando danno esecuzione al diritto comunitario, debbano tenere in considerazione il principio del rispetto del diritto di proprietà il quale, come riconosciuto dalla Corte (vedasi, ad esempio, causa 44/79, Hauer/Land Rheinland-Pfalz, Racc. 1979, pag. 3727), è tutelato nell'ordinamento giuridico comunitario in modo conforme ai principi comuni alle costituzioni degli Stati membri, principi che si ritrovano del pari nel primo protocollo allegato alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Sebbene la giurisprudenza della Corte si sia sinora preoccupata del rispetto del diritto di proprietà da parte del legislatore comunitario stesso, a mio giudizio gli stessi principi debbono ritenersi vigenti quanto all'esecuzione da parte degli Stati membri del diritto comunitario, giacché mi pare evidente che, quando agiscono in forza di competenze loro attribuite dal diritto comunitario, gli Stati membri sono soggetti agli stessi obblighi cui sottostà il legislatore comunitario in tutti i casi in cui venga in considerazione il principio della tutela dei diritti fondamentali.

23. Analizzerò pertanto i due principi iniziando dal divieto di discriminazione, che mi sembra assuma particolare rilievo per la valutazione del requisito dell'assenso del proprietario. Come già visto, il diritto comunitario delega agli Stati membri la determinazione delle condizioni di applicazione del regime nazionale per i produttori uscenti istituito dall'art. 4, n. 1, del regolamento n. 857/84. In linea di principio, mi pare non vi siano obiezioni a che una norma sancisca che il proprietario deve prestare il proprio assenso per l'applicazione all'affittuario di questa disciplina giacché da detta applicazione discende per l'azienda la perdita definitiva del quantitativo. Allo stesso tempo, la circostanza che le autorità di uno Stato membro attribuiscano al proprietario un diritto di veto illimitato potrebbe determinare, in taluni casi, una violazione del divieto di discriminazione poiché un identico requisito varrebbe per tutti gli affittuari indipendentemente dalla loro situazione individuale e, in particolare, dal loro contributo per l'acquisizione del quantitativo. Detta violazione può prodursi, ad esempio, qualora un affittuario intenda abbandonare la produzione del latte durante il rapporto di affitto, ma non possa fruire della disciplina per i produttori uscenti per il mancanto assenso da parte del proprietario, anche se l'affittuario stesso, e non il proprietario, ha ottenuto un quantitativo per l'azienda grazie al proprio lavoro. In un caso del genere, il requisito dell'assenso del proprietario, imposto dalla disciplina nazionale, potrebbe risultare in contrasto col divieto di discriminazione.

24. In secondo luogo, 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. Nell'analisi di detto principio presentata nelle conclusioni nella causa Hauer, l'avvocato generale Capotorti ha suggerito che un provvedimento di esproprio deve presentare due caratteristiche perché sorga l'obbligo di un'indennizzo: cioè la misura

deve avere per effetto quello di privare il bene di ogni valore economico apprezzabile e la privazione poi deve avere natura definitiva (Racc. 1979, pagg. da 3752 a 3765, in particolare pagg. da 3759 a 3762). 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.

25. Sia la Commissione sia il governo del Regno Unito, nelle loro osservazioni scritte, hanno cercato di sostenere che un quantitativo altro non è se non uno strumento di gestione del mercato e non può essere considerato come un bene immateriale riguardo al quale possono sorgere diritti di proprietà. 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. Che un quantitativo possa avere un suo valore intrinseco è comunque dimostrato dall'uso della « locazione delle quote », cioè del trasferimento temporaneo di un quantitativo inutilizzato da un produttore ad un altro a prescindere dai terreni, uso autorizzato dall'art. 5 quater (1 bis) del regolamento n. 804/68, come modificato dal regolamento del Consiglio n. 2998/87 (GU 1987, L 285, pag. 1). Ciò può pure evincersi, benché in via più indiretta, dall'art. 7, n. 4, del regolamento n. 857/84, che può considerarsi inteso a salvaguardare gli interessi dell'affittuario quanto al valore economico rappresentato dal quantitativo.

26. La normativa comunitaria non ha risolto il problema della titolarità del quantitativo, forse perché non si riteneva auspicabile — nel timore di creare un mercato delle quote — ammettere che una quota possa essere oggetto di un diritto reale. La questione non è semplice. Da un canto, la circostanza che le norme sul trasferimento in linea di principio sanciscano il legame fra i quantitativi ed i terreni può far ritenere che quelli pertengano ai terreni e debbano pertanto ritenersi appartenere al proprietario. D'altro canto, l'esistenza dell'art. 7, n. 4, del regolamento n. 857/84 e la recente autorizzazione della « locazione delle quote » indicano che il legame intrinseco con i terreni non è assoluto. Inoltre i quantitativi non sono assegnati ad un'azienda, bensì ad un soggetto, il produttore individuale, che può essere naturalmente un affittuario, sulla base della sua produzione in un determinato anno di riferimento. A mio parere, queste considerazioni fanno ritenere la possibilità che il proprietario o l'affittuario abbiano un diritto di proprietà sul quantitativo.

27. 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. Detto indennizzo si risolve in genere nel pagamento di una somma, da parte del proprietario,

come corrispettivo per l'ottenimento del quantitativo, che potrebbe altrimenti considerarsi come una forma di « arricchimento senza causa ».

28. Vorrei aggiungere che, a mio giudizio, non può sostenersi che l'art. 7, n. 4, del regolamento n. 857/84 sia in sé sufficiente perché siano tenuti in considerazione gli interessi dell'affittuario sul quantitativo. L'art. 7, n. 4, del regolamento n. 857/84 non dev'essere necessariamente applicato e, se uno Stato membro decide di non farlo, troveranno applicazione le norme generali sul trasferimento che sottraggono all'affittuario sia l'utilizzo sia il valore del quantitativo. Ad ogni modo, l'art. 7, n. 4, disciplina unicamente l'ipotesi dell'affittuario uscente di un fondo che desideri conservare il quantitativo, per l'intero o in parte, onde continuare altrove la produzione di latte. Esso non disciplina l'ipotesi di un affittuario uscente che preferisca abbandonare la produzione di latte, cioè che intenda cessare le proprie attività o svolgerne altre.

29. Non pare poi possibile affidarsi alle normative nazionali sulle aziende agricole per far pendere la bilancia in favore dell'affittuario. È senz'altro esatto che negli ordinamenti di taluni Stati membri gli affittuari di aziende agricole fruiscono di un alto grado di sicurezza nell'ambito del rapporto di affitto. Tuttavia detta tutela non è universale. In udienza infatti l'agente della Commissione ha confermato che l'art. 7, n. 4, del regolamento n. 857/84 è stato adottato proprio in base alle preoccupazioni per lo status incerto di taluni affittuari di fondi rustici nella Repubblica federale di Germania. Inoltre, pur se la normativa sulle aziende agricole di taluni Stati membri contempla un'indennità per l'affittuario alla scadenza dell'affitto quanto ai miglioramenti da questi apportati, non è chiaro se ciò implichi necessariamente l'obbligo di indennizarlo per il valore del quantitativo. (Quanto alla Francia, vedasi Lorvellec: « Le régime juridique des transfers de quotas laitiers », *Revue du droit rural* n. 157, novembre 1987, pagg. da 409 a 417). A mò di esempio, si consideri la circostanza che nel Regno Unito, la cui normativa sulle aziende agricole già stabiliva sia un alto grado di sicurezza nel rapporto di affitto sia un'indennità per i miglioramenti apportati dagli affittuari, si è ritenuto opportuno adottare un'ulteriore normativa specifica che impone ai proprietari di versare un'indennità per il quantitativo a taluni affittuari alla scandenza dell'affitto (Agricultural Act 1986, articoli 13 e 14 ed allegati 1 e 2).

30. 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. La Corte può limitarsi ad indicare in termini generali l'obbligo di applicare i principi di non-discriminazione e di tutela del diritto di proprietà nel contesto del caso di specie.

Conclusioni

31. Ritengo pertanto che le questioni sollevate dal giudice nazionale debbano essere risolte nel senso seguente:

« 1) La definizione di " azienda " ai sensi dell'art. 12, lett. d), del regolamento del Consiglio n. 857/84 comprende una unità di produzione agricola concessa in affitto prima dell'entrata in vigore del regolamento del Consiglio n. 856/84, se detta unità di produzione non includeva, al momento in cui è stata concessa in affitto, né bestiame da latte né impianti (ad esempio impianti di mungitura) esclusivamente necessari per la produzione di latte e il contratto non contemplava un obbligo per l'affittuario di produrre latte.

2) L'art. 5, n. 3, del regolamento della Commissione n. 1371/84 va interpretato nel senso che la riconsegna di un'unità di produzione agricola alla scadenza dell'affitto stipulato prima dell'entrata in vigore del regolamento del Consiglio n. 856/84 costituisce un caso che produce " effetti giuridici comparabili " ai sensi di detta norma, anche se l'unità di produzione non comprendeva, al momento della conclusione del contratto, né bestiame da latte né impianti (ad esempio impianti di mungitura) esclusivamente necessari per la produzione di latte e il contratto di affitto non contemplava alcun obbligo per l'affittuario di produrre latte.

3) Il divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, del trattato CEE osta a che gli Stati membri prescrivano come requisito per l'applicazione di un regime relativo all'abbandono definitivo della produzione di latte, istituito a norma dell'art. 4, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 857/84, che l'affittuario debba produrre l'assenso del proprietario del fondo se l'imposizione di detto requisito, avuto riguardo alla situazione particolare dell'affittuario, comporti una discriminazione fra produttori.

4) 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 ».