CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE L.A. GEELHOED

presentate il 12 luglio 2001 [1]

I — Introduzione

1. Nel presente procedimento l'High Court of Ireland ha sottoposto alla Corte tre questioni pregiudiziali sull'interpretazione dell'art. 7, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari [2]. Le questioni riguardano l'ammissibilità di un provvedimento nazionale in forza del quale, in caso di alienazione di un'azienda lattiera, una parte della quota latte appartenente a quell'azienda non viene trasferita al suo acquirente, ma viene aggiunta alla riserva nazionale. Tale provvedimento viene indicato nel presente procedimento con il termine clawback [3].

II — Contesto normativo

2. Il regime del prelievo supplementare sul latte vaccino è stato istituito il 1° aprile 1984 dal regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856, che modifica il regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804 [4], relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari [5]. Ai sensi dell'art. 5 quater del regolamento modificato n. 856/84, il prelievo in questione ha «lo scopo di mantenere sotto controllo la crescita della produzione lattiera pur permettendo gli sviluppi e gli adeguamenti strutturali necessari, tenendo conto delle diversità delle situazioni nazionali, regionali e delle zone di raccolta nella Comunità». In base al regolamento venne attribuita una quota latte a ciascun produttore che avesse soddisfatto ad una serie di condizioni [6].

3. Il regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1994, n. 857, che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari [7], ha introdotto norme più specifiche. L'art. 7 del regolamento in questione disponeva quanto segue:

«1. In caso di vendita, locazione o trasmissione per via ereditaria di un'azienda, il

1 — Lingua originale: l'olandese.

2 — GU L 405, pag. 1.

3 — Il termine significa letteralmente recupero. Il giudice nazionale utilizza anche il termine «riduzione» (in inglese «siphoning off»).

4 — Regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 196, pag. 4).

5 — GU L 90, pag. 10.

6 — Il regolamento parla di quantitativi di riferimento individuali.

7 — GU L 90, pag. 13.

corrispondente quantitativo di riferimento è trasferito totalmente o in parte all'acquirente, al locatario o all'erede, secondo modalità da stabilire.

(...).

3. Gli Stati membri possono disporre che una parte dei quantitativi sia aggiunta alla riserva di cui all'articolo 5».

Il regolamento in questione è stato abrogato a far data dal 1° aprile 1993.

4. Il regolamento n. 3950/92 ha mantenuto in vigore questo regime fino al 1° aprile 2000[8]. L'art. 1 del regolamento stabilisce quanto segue:

«A decorrere dal 1° aprile 1993 è istituito, per altri sette periodi consecutivi di dodici mesi, un prelievo supplementare a carico dei produttori di latte vaccino; tale prelievo si applica ai quantitativi di latte o di equivalente latte, consegnati ad un acquirente o venduti direttamente per il consumo nel corso del periodo di dodici mesi di cui trattasi, che superano un quantitativo da determinare.

Il prelievo è fissato al 115% del prezzo indicativo del latte».

5. L'art. 4, n. 1, del regolamento n. 3950/92 così recita:

«1. Il quantitativo di riferimento individuale disponibile nell'azienda è pari al quantitativo disponibile il 31 marzo 1993 e adattato, eventualmente per ciascuno dei periodi di cui trattasi, in modo che la somma dei quantitativi di riferimento individuali dello stesso tipo non superi il quantitativo globale corrispondente di cui all'articolo 3, tenuto conto delle eventuali riduzioni imposte per alimentare la riserva nazionale di cui all'articolo 5».

6. Il regolamento n. 3950/92 ha mantenuto anche il regime della riserva nazionale. Per una buona comprensione del regime, si rinvia al tredicesimo considerando del regolamento che recita: «considerando che dall'esperienza acquisita è emerso che l'applicazione dell'attuale regime presuppone l'esistenza di una riserva nazionale nella quale confluiscano tutti i quantitativi che, indipendentemente dai motivi, non hanno o non hanno più una destinazione individuale; che lo Stato membro può trovarsi nella necessità di disporre di quantitativi di riferimento per far fronte a situazioni

8 — Il regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1256, che modifica il regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 160, pag. 73), ha prorogato nuovamente la durata del sistema, fino al 1° aprile 2008.

particolari, determinate da criteri obiettivi; che occorre, a tale scopo, autorizzarlo ad alimentare la riserva nazionale, in particolare in seguito a una riduzione lineare dell'insieme dei quantitativi di riferimento». Più in particolare, il primo comma dell'art. 5 del regolamento n. 3950/92, come modificato dal regolamento (CEE) n. 1560/93 [9], dispone quanto segue:

«All'interno dei quantitativi di cui all'articolo 3 lo Stato membro può alimentare la riserva nazionale, in seguito a una riduzione lineare dell'insieme dei quantitativi di riferimento individuali, per accordare quantitativi supplementari o specifici a produttori determinati secondo criteri oggettivi fissati con l'accordo della Commissione, fatte salve le disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 2, secondo e terzo comma».

7. Cito, infine, l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92:

«1. Il quantitativo di riferimento disponibile in un'azienda viene trasferito con l'azienda in caso di vendita, locazione o trasmissione per successione ai produttori che la riprendono, secondo modalità che gli Stati membri definiscono tenendo conto delle superfici impiegate per la produzione lattiera o di altri criteri oggettivi e, eventualmente, di un accordo tra le parti. La parte del quantitativo di riferimento eventualmente non trasferita con l'azienda viene aggiunta alla riserva nazionale.

Le stesse disposizioni si applicano agli altri casi di trasferimenti che abbiano analoghi effetti giuridici per i produttori. (...)».

8. Al momento in cui si sono verificati i fatti all'origine del presente procedimento, in Irlanda erano applicabili, in esecuzione di queste disposizioni comunitarie, gli European Communities (Milk Quota) Regulations 1995 [10]. L'art. 4, n. 19, di questa normativa disponeva che nei casi di trasferimento, la quota latte seguiva l'azienda. Il Minister for agriculture and food (in prosieguo: il «ministro») può tuttavia stabilire i casi in cui una parte della quota non viene trasferita, ma è aggiunta alla riserva nazionale (il clawback). La decisione assume la forma di comunicazione che viene pubblicata in un quotidiano nazionale.

9. Dall'ottobre 1995 il ministro ha adottato tutta una serie di provvedimenti di clawback, in conformità della summenzionata normativa. Il ministro, in particolare, con comunicazione n. 266/29, pubblicata nella stampa il 19 marzo 1998, ha emanato un provvedimento di clawback in base al quale, in caso di vendita o di locazione di un'azienda lattiera, il 20% della quota latte

9 — Regolamento del Consiglio 14 giugno 1993, n. 1560, che modifica il regolamento (CEE) n. 3950/92 che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 154, pag. 30).

10 — Statutory Instrument (atto normativo delegato) n. 266 del 1995.

non viene trasferito con l'azienda, ma va aggiunto alla riserva nazionale. Questa comunicazione — al pari di tutte le altre precedenti comunicazioni in materia di clawback — è stata sostituita dalla comunicazione n. 266/20, pubblicata nella stampa il 4 aprile 1998. La sostituzione è dipesa fra l'altro dai quesiti sollevati in merito all'esatta applicazione del clawback alle transazioni concluse intorno al 19 marzo 1998. In sintesi, per ogni vendita o locazione di terreni effettuate dopo il 19 marzo 1998 il ministro ha applicato un clawback del 20% della quota latte.

III — Fatti e procedimento

10. Le questioni sono state sottoposte nell'ambito di una controversia che vede opposti, da un lato, i sigg. G. Mulligan, T. O'Sullivan, T. Power e H. Duncan e, dall'altro, il ministro irlandese dell'agricoltura e l'Attorney General.

11. Il primo ricorrente, il sig. Mulligan, è un ex produttore di latticini che si è trovato obbligato a vendere la sua tenuta nell'aprile 1998 a causa dell'insorgere di un'artrite reumatica. La sua era un'azienda familiare che è stata venduta al sig. O'Sullivan, proprietario di un terreno attiguo. Il valore dell'azienda del sig. Mulligan è stato influenzato negativamente dall'applicazione di un clawback del 20% da parte del ministro. Il sig. Mulligan disponeva di una quota latte di 50 915 galloni, relativa ad una tenuta di circa 115 acri a Clonin Rhode nella contea di Offaly.

12. Il secondo ricorrente, il sig. O'Sullivan, è proprietario di un appezzamento di terreno adiacente, ubicato a Clonin Rhode nella contea di Offaly. Nell'aprile 1998 egli ha acquistato la terra e il quantitativo di riferimento del primo ricorrente. Detto acquisto ha portato all'applicazione da parte del ministro di un clawback del 20% della quota latte, a causa del quale per l'azienda è stato pagato un prezzo (ridotto) di IEP 438 000. Il terreno di cui trattasi è stato registrato a nome di P. O'Sullivan, figlio del secondo ricorrente.

13. Il terzo ricorrente, il sig. Power, è un produttore di latticini e proprietario di 125 acri a Garrynoe Ballingarry Thurles nella contea di Tipperary. Egli possedeva una quota latte di 38 000 galloni relativa a detto terreno. A causa delle cagionevoli condizioni di salute e dell'accumulo dei debiti, parte della terra è stata messa all'asta nel mese di marzo 1998. Vi era un certo numero di acquirenti interessati. Con l'entrata in vigore della comunicazione n. 266/20 dell'aprile 1998 l'interesse dei potenziali acquirenti è venuto meno ed il sig. Power è stato costretto a svendere la sua quota latte a prezzo ridotto all'acquirente, una cooperativa per la produzione di latte, mediante un piano di ristrutturazione.

14. Il quarto ricorrente, il sig. Duncan, era proprietario di un'azienda agricola di circa 55 acri e di una quota latte di 59 000 gal-

loni a Mount Alexander Gorey nella contea di Wexford. Egli aveva acquistato la terra nella seconda metà degli anni '80 al prezzo di mercato. La quota latte relativa a tale azienda era stata decisiva per la fissazione del prezzo di mercato. Agli inizi del 1998 il sig. Duncan decideva di cessare la produzione del latte e di affittare la terra e la quota latte. A seguito dell'introduzione del clawback del 20%, egli correva il rischio di dover sottostare a due clawback del 20% se avesse dato in affitto la terra e la quota latte per qualche tempo e le avesse poi vendute in una fase successiva. Egli ha ritenuto quindi di non avere altra scelta se non quella di vendere la sua quota latte invece di darla in locazione. Dopo la vendita è venuto a sapere che il clawback del 20% aveva comportato una significativa diminuzione del prezzo offerto.

15. I quattro ricorrenti nella causa principale contestano la validità della comunicazione n. 266/20 ed hanno presentato ricorso al fine di ottenere il ripristino della situazione antecedente, ivi compreso il risarcimento dei danni e il pagamento degli interessi.

16. Nella presente controversia, l'High Court of Ireland, con ordinanza 30 luglio 1999 pervenuta alla cancelleria della Corte il 18 agosto 1999, ha chiesto alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

«1) Se l'art. 7, n. 1 del regolamento del Consiglio n. 3950/92 debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro possa disporre che una parte della quantità di riferimento disponibile in un'azienda non sia, in caso di vendita o affitto, trasferita con l'azienda al produttore che la rileva, ma sia invece aggiunta alla riserva nazionale attraverso un "clawback" (recupero) o "trasferimento" o meccanismi simili di deduzione.

2) Nel caso di risposta positiva alla questione di cui sopra, se la procedura scelta dallo Stato membro di cui trattasi sia soggetta solo ai principi di diritto interno o se la detta procedura sia soggetta anche ai principi fondamentali del diritto comunitario compreso il principio di certezza del diritto.

3) Nel caso di risposta positiva alla questione n. 1, sopra, e nel caso in cui la procedura nazionale sia soggetta al diritto comunitario, se sia contraria al principio di certezza del diritto nel diritto comunitario una procedura nazionale secondo la quale lo Stato membro attribuisce all'autorità competente il potere di determinare, mediante regolamento, i casi di trasferimento, di cui all'art. 7, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 3950/92, in cui una parte della quota latte non dev'essere trasferita con l'azienda, bensì aggiunta alla riserva nazionale, e prevede che tale provvedimento possa essere adottato mediante comunicazione amministrativa pubblicata su un quotidiano nazionale».

IV — Il contesto della presente causa

Il regime del prelievo supplementare: un regime stabile

17. Il regime del prelievo supplementare è stato istituito il 1° aprile 1984 allo scopo di mantenere sotto controllo la produzione lattiera nella Comunità europea. L'obiettivo dell'introduzione di quote latte individuali era di limitare la produzione di latte delle aziende lattiere esistenti nonché di contrastare l'arrivo sul mercato di nuove imprese. Le quote latte individuali determinano la quantità di latte che un allevatore ha il diritto di produrre senza che gli venga imposto un prelievo supplementare, proibitivo. Il volume della quota latte individuale viene stabilito in linea di principio sulla base della produzione lattiera storica dell'azienda in questione.

18. Il regime è caratterizzato dalla stabilità. La produzione lattiera viene fissata sia a livello dell'Unione europea e degli Stati membri sia a livello di ciascuna azienda lattiera. Aggiungo che tale determinazione non è completa. In primo luogo, il regime è limitato nel tempo; nel 1984 è stato previsto un periodo di cinque anni. In secondo luogo, il volume della produzione totale di latte deve rimanere proporzionale alla domanda di prodotti lattieri sul mercato. Per questo, le fluttuazioni limitate, spesso annuali, del volume delle quote latte individuali sono intrinseche al regime del prelievo supplementare. In terzo luogo, la limitazione della produzione lattiera non può giungere a rendere impossibili ulteriori sviluppi del settore in questione. In circostanze particolari, è possibile ottenere anche diritti di produzione lattiera che non sono basati, o non lo sono completamente, sulla produzione storica. A questo fine si può utilizzare una parte dei diritti di produzione lattiera concessi allo Stato membro.

19. Tutte queste sfumature non pregiudicano tuttavia la caratteristica principale del regime che è la stabilità. Questa deriva dalla concezione stessa del regime, ma si è rafforzata nel tempo dato che il regime del prelievo supplementare, previsto in origine per una durata di cinque anni, è rimasto in vigore fino ad oggi, senza avere subito modifiche di rilievo.

20. A mio avviso, per il controllo della produzione lattiera era inevitabile l'introduzione di un regime caratterizzato dalla stabilità. Il regime si rivolge infatti in primo luogo all'allevatore di bestiame da latte. Questi deve poter prendere le decisioni relative alla propria azienda in un ambiente che offra elementi ragionevoli di certezza. Gli investimenti in un'azienda lattiera, come l'acquisto di terreni, la costruzione di una stalla o l'acquisto di bestiame, non sempre sono immediatamente redditizi. Un allevatore di bestiame non può neppure modificare il volume della sua produzione da un giorno all'altro senza che la continuità dell'azienda corra grossi rischi.

21. Sottolineo l'esigenza di stabilità perché questa subordina l'intervento delle autorità pubbliche a talune condizioni. Mi occuperò di detto aspetto qui di seguito in modo più approfondito. La necessità di stabilità distingue il regime del prelievo supplementare da altre componenti della politica agricola comune, dove è preminente la possibilità di adattare in modo efficace e flessibile le misure nazionali ad un mercato in rapida evoluzione. Mi riferisco in particolare al regime delle restituzioni alle importazioni che riguarda gli operatori che immettono i prodotti agricoli sul mercato mondiale e che hanno l'abitudine — e la capacità — di tenere conto dei rapidi cambiamenti della situazione del mercato.

Lo sviluppo del regime

22. Questo regime stabile si è peraltro sviluppato nel corso degli anni. In origine la rilevanza giuridica, ma anche economica, delle quote latte era limitata all'obiettivo per il quale esse erano state introdotte, vale a dire limitare il volume della produzione lattiera di un'azienda e dare un fondamento al prelievo.

23. In stretto collegamento con il detto obiettivo sono state formulate regole per il trasferimento delle quote latte: queste sono cedibili in linea di principio solo insieme con il terreno cui si riferiscono. Le quote latte appartengono, in altre parole, all'azienda produttrice. Se un'azienda viene rilevata, la quota latte la segue automaticamente. Il legislatore comunitario ha voluto evitare in tal modo che il regime del prelievo supplementare portasse alla concentrazione della produzione lattiera nelle mani di alcuni grandi produttori, che dispongono del denaro per acquistare quote latte. Ciò condurrebbe a sua volta ad un'intensificazione indesiderata della produzione lattiera.

24. Nel corso degli anni le quote latte hanno assunto anche un'altra funzione sociale [11]. Sebbene il regime del prelievo supplementare non sia stato istituito originariamente a questo fine — e sebbene ciò non si basi su una modifica del regime — tali quote latte si sono trasformate in elementi patrimoniali valutabili in denaro. Sono divenute anch'esse decisive per la determinazione del valore del terreno e delle aziende, anche, ad esempio, per le banche in caso di concessione di prestiti ipotecari o di crediti. Le quote latte sono divenute persino oggetto di operazioni commerciali. Ad esempio, potevano essere affittate o trasferite temporaneamente.

25. Nel corso degli anni, le norme sul trasferimento delle quote latte sono state snellite, senza tuttavia modificarne la regola basilare — la quota latte segue il

11 — V., a questo proposito, le interessanti conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer presentate nella causa C-186/96 Demand (Racc. pag. I-8529), decisa con sentenza 17 dicembre 1998.

terreno. Già nel 1988 [12] era possibile una prima eccezione a detta regola, in caso di trasferimento del terreno alle autorità pubbliche e/o per motivi di pubblica utilità e, in determinati casi, alla scadenza di un contratto di affitto. Il regolamento n. 3950/92 prevede ulteriori deroghe. L'art. 6, n. 1, del regolamento autorizza la cessione temporanea della quota latte qualora il produttore che ne dispone non intende utilizzarla. Questa cessione temporanea viene solitamente indicata come locazione (leasing) della quota latte. L'art. 8 del regolamento n. 3950/92 prevede inoltre la possibilità di trasferire la quota latte senza terreno «per portare a termine la ristrutturazione della produzione lattiera a livello nazionale, regionale o delle zone di raccolta, o per migliorare l'ambiente». Tali snellimenti non solo hanno assunto rilevanza per le cessioni dei terreni e delle quote latte, ma hanno anche contribuito a far sì che le quote latte acquisissero un loro valore patrimoniale autonomo.

Intervento delle autorità pubbliche

26. La stabilità del regime — e anche delle quote latte individuali — impone requisiti all'azione delle autorità pubbliche. Queste non possono intervenire improvvisamente ed inaspettatamente in un regime stabile. I produttori di latte possono attendersi che il diritto loro conferito conservi il proprio valore per un periodo più lungo. Essi si distinguono in questo dall'operatore cui ho accennato in precedenza, il quale immette i prodotti agricoli sul mercato mondiale, avvalendosi delle restituzioni all'esportazione che, egli sa, possono essere modificate in qualsiasi momento. Un intervento improvviso ed inatteso nelle quote latte individuali pregiudica anche la dinamica della produzione lattiera in quanto i rischi aumentano eccessivamente e non si è più disposti ad effettuare gli investimenti necessari.

27. In primo luogo, le autorità pubbliche devono disporre di una competenza esplicita e inequivocabile per poter intervenire in tal senso. Un intervento sul volume della quota latte comporta sempre notevoli conseguenze per gli interessati. L'attività aziendale ne viene colpita direttamente e l'intervento produce effetti immediati sulla situazione patrimoniale, dato che la quota latte rappresenta un valore patrimoniale.

28. La necessità di una competenza legale per poter intervenire su una quota latte individuale deriva anche dall'esigenza di tutelare il diritto di proprietà. Come ho già detto, nel corso della sua esistenza, la quota latte è divenuta un elemento patrimoniale autonomo, che ha un valore in denaro sul mercato. A prima vista quindi le quote latte sono diventate anche diritti patrimoniali su cui l'interessato può far valere un diritto di proprietà. Il titolare può quindi invocare fra l'altro la tutela di cui all'art. 1, Primo Protocollo, della CEDU. Rinvio anche all'art. 17 della Carta dei diritti fondamen-

12 — Art. 7, n. 4, del regolamento (CEE) della Commissione 3 giugno 1988, n. 1546, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 139, pag. 12).

tali dell'Unione europea [13] che riconosce la tutela del diritto di proprietà. Allo stato attuale del diritto comunitario, tuttavia, tale Carta non ha efficacia vincolante.

29. Il secondo requisito cui deve soddisfare l'intervento pubblico discende dal principio di certezza del diritto. Anche se le autorità pubbliche dispongono di una competenza legale per intervenire, non è detto in quale misura e a quali condizioni tale intervento sia ammissibile. Ritengo in linea di principio che quanto più le autorità intervengono su una quota latte, tanto più tale intervento deve soddisfare un maggior numero di condizioni. In altri termini, l'intervento del governo deve essere proporzionato. L'ammissibilità di un intervento pubblico in un regime stabile è quindi determinata dalla misura in cui viene rispettato l'affidamento legittimo del produttore di latte.

30. In relazione a tale affidamento legittimo assume importanza il fatto che la quota latte è un diritto concesso dalle autorità pubbliche e che, in linea di principio, può anche essere revocato. Da un lato il regime del prelievo supplementare è caratterizzato dalla stabilità, dall'altro diverse norme comunitarie ne sottolineano sempre la temporaneità. Un produttore di latte non può presumere che il diritto concessogli ad una quantità esente dal prelievo sia eterno. Esiste sempre il rischio di intervento da parte delle autorità pubbliche. Per sapere se l'affidamento legittimo di un produttore di latte viene violato, è fondamentale determinare se il produttore di latte debba ragionevolmente tenere conto del rischio di una forma o un'altra di intervento pubblico, in altri termini se l'intervento sia prevedibile. Se l'allevatore ha potuto tenere conto dell'intervento, deve adottare le misure necessarie per limitare i danni che ne possono derivare. Applicato al regime del prelievo supplementare: l'allevatore dovrà ristrutturare la propria azienda in modo da poter affrontare senza problemi i — limitati — adeguamenti verso il basso della quota latte. Il volume della quota latte non è mai un dato costante. Anche in caso di alienazione o di acquisto del terreno cui è legata la quota latte, l'allevatore dovrà tenere conto di queste limitate incertezze che possono influire sul prezzo del terreno.

31. Le autorità pubbliche possono inoltre adoperarsi per limitare le conseguenze materiali del loro intervento. In primo luogo è determinate la portata dell'intervento stesso. Esse possono ridurre la quota latte di una percentuale relativamente esigua. In tal modo il provvedimento rispetta più facilmente i requisiti di proporzionalità. Inoltre, un intervento di per sé inaccettabile può comunque soddisfare le esigenze di proporzionalità. Mi riferisco in primo luogo all'offerta di una compensazione (finanziaria). Se un allevatore deve far fronte ad un intervento (inatteso) sulla sua quota latte comportante notevoli conseguenze per la sua azienda, un indennizzo

13 — GU 2000, C 234, pag. 1.

finanziario può certo mitigare fortemente tali conseguenze. In secondo luogo, può risultare utile anche un periodo di transizione. Se la riduzione della quota latte non si verifica all'improvviso, ma dopo un certo periodo, il produttore può adeguarvi progressivamente la propria attività.

32. Sottolineo, infine, un ulteriore elemento. L'intervento deve essere giustificato dal punto di vista dell'interesse generale. Il regolamento n. 3950/92 prevede alcuni motivi di interesse generale. Mi riferisco al riguardo all'art. 8 del regolamento prevede ad esempio la ristrutturazione della produzione lattiera e il miglioramento della situazione ambientale. Per il resto, gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale. In tal modo, i «criteri obiettivi» di cui all'art. 5 del regolamento costituiscono una base sufficiente per l'attribuzione di ulteriori quantità a taluni produttori di latte e per la riduzione delle quote latte degli altri produttori. Anche l'art. 7 del regolamento parla di criteri obiettivi. Quest'ampio potere discrezionale dipende dalla considerazione che il regime del prelievo supplementare deve ostacolare il meno possibile lo sviluppo del settore della produzione lattiera.

V — Giurisprudenza applicabile

33. Nella parte IV delle presenti conclusioni ho tracciato a grandi linee il contesto della causa in esame. Molti degli elementi da me citati sono stati esaminati anche nella giurisprudenza della Corte e del Tribunale. Detta giurisprudenza sarà oggetto di questa parte delle conclusioni. Basandomi sulla parte IV delle mie conclusioni, discuterò innanzitutto alcuni aspetti che possono assumere rilevanza per l'esistenza di una competenza legale ad intervenire su una quota latte individuale. Questi aspetti sono importanti in particolare per la prima questione sottoposta dal giudice nazionale. In seguito, in relazione alla soluzione della seconda questione, mi occuperò dei principi di diritto, nei limiti in cui essi possono limitare l'esercizio di tale competenza.

Competenza legale ad intervenire

34. Il regime del prelievo supplementare fa parte della politica agricola comune e in particolare dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. La competenza del legislatore comunitario in tale ambito è caratterizzata da un ampio potere discrezionale [14] e da una grande flessibilità.

35. Il regime del prelievo supplementare, così come si evince fra l'altro dai 'considerando' del regolamento n. 3950/92, mira a conseguire l'equilibrio fra domanda e

14 — Giurisprudenza costante della Corte. V., fra l'altro, sentenza 15 aprile 1997, causa C-22/94, Irish Farmers Association e a. (Racc. pag. I-1809).

offerta sul mercato dei prodotti lattiero-caseari e a ridurre la situazione strutturalmente eccedentaria, ma contemporaneamente a non ostacolare gli sviluppi e i miglioramenti strutturali dello stesso mercato.

36. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, nel perseguire gli obiettivi della politica agricola comune, le istituzioni comunitarie devono garantire la conciliazione permanente che può essere richiesta da eventuali contraddizioni fra questi obiettivi considerati separatamente e, se del caso, dare all'uno o all'altro di essi la preminenza temporanea resa necessaria dai fatti o dalle circostanze di natura economica in considerazione dei quali esse adottano le proprie decisioni [15]. Nella sentenza nella causa Crispoltoni e a. [16], la Corte parla 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. Ne discende che gli operatori economici non possono far valere un diritto quesito alla conservazione di un vantaggio loro derivante dall'istituzione dell'organizzazione comune dei mercati e del quale hanno fruito in un determinato momento».

37. Per adeguarle alle mutate condizioni del mercato, le quote latte sono state modificate ripetutamente. Le riduzioni delle quote latte sono state portate all'attenzione della Corte più di una volta. La Corte le considera — in linea di principio — uno strumento adeguato. Tornerò in seguito sui limiti stabiliti dalla Corte. Nella sentenza nella causa Irish Farmers Association e a. [17] la Corte ha accettato una riduzione del 4,5% e nella sentenza nella causa Demand [18] una riduzione del 4,74%.

38. La Corte, senza peraltro pronunciarsi espressamente sulla natura giuridica della quota latte, esamina la revoca della quota latte alla luce del diritto di proprietà nel modo qui di seguito illustrato [19]. Cito la sentenza nella causa Irish Farmers Association e a. [20]: «Vero è che il diritto di proprietà fa parte dei diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto. Tuttavia tali diritti non risultano essere delle prerogative assolute, ma vanno considerati in relazione alla funzione da essi svolta nella società. È pertanto possibile operare restrizioni all'esercizio di detti diritti, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune dei mercati». Il diritto di proprietà non si oppone dunque di per sé alla revoca di una parte della quota latte.

39. Nella normativa irlandese in causa, il ritiro di una parte della quota latte è connesso al trasferimento dell'azienda lat-

15 — V., fra l'altro, sentenza 20 settembre 1988, causa 203/86, Spagna/Consiglio (Racc. pag. 4563, punto 10).

16 — Sentenza 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93 (Racc. pag. I-4863).

17 — Citata alla nota 14.

18 — Citata alla nota 11.

19 — V., ad esempio, sentenza nella causa C-186/96, Demand, citata alla nota 11 (punto 41).

20 — V. nota 14, punto 27 della sentenza. V., ad esempio, anche sentenza 13 aprile 2000, causa C-292/97, Karlsson e a. (Racc. pag. I-2737, punto 45).

tiera. Nella sentenza nella causa EARL de Kerlast [21], la Corte valuta le conseguenze del trasferimento dell'azienda per la quota latte:

«17 Secondo una giurisprudenza costante, il regime dei quantitativi di riferimento nel suo complesso si fonda sul principio generale posto dagli artt. 7 dei regolamenti nn. 857/84 e 1546/88, secondo cui il quantitativo di riferimento viene attribuito in relazione ai terreni e deve pertanto essere trasferito unitamente a quelli che ne hanno determinato l'attribuzione (...).

18 Il regolamento (CEE) n. 3950/92 (...), applicabile a partire dal 1° aprile 1993, ha dato attuazione a tale principio in occasione del rinnovo dei quantitativi di riferimento. L'art. 7, n. 1, primo comma, di tale regolamento prevede infatti che "il quantitativo di riferimento (...) viene trasferito con l'azienda in caso di vendita, locazione o trasmissione per successione ai produttori che la riprendono (...)".

19 Pertanto, in linea di principio, un quantitativo di riferimento viene trasferito solo con il trasferimento dei terreni dell'azienda ai quali è assegnato, a condizione che tale trasferimento rispetti le forme e le condizioni previste al riguardo negli artt. 7 dei regolamenti nn. 857/84 e 1546/88. In altre parole, il regime dei quantitativi di riferimento esclude il trasferimento isolato dei soli quantitativi di riferimento, fatta eccezione per i casi di deroga previsti dal diritto comunitario».

Principi del diritto

40. L'intervento delle autorità pubbliche in una quota latte deve soddisfare i requisiti di proporzionalità. L'inosservanza di tali requisiti potrebbe essere considerata come una (illegittima) violazione del diritto di proprietà. Cito nuovamente la sentenza nella causa Irish Farmers Association e a. [22] che, nell'ambito della politica agricola comune, consente restrizioni all'esercizio dei diritti «purché dette restrizioni rispondano effettivamente a finalità d'interesse generale perseguite dalla Comunità e non si risolvano, considerato lo scopo perseguito, in un intervento sproporzionato ed inammissibile che pregiudicherebbe la stessa sostanza di tali diritti».

41. La sentenza in questione riguardava un provvedimento che alla fine aveva portato

21 — Sentenza 17 aprile 1997, causa C-15/95 (Racc. pag. I-1961).

22 — V. note 14 e 20 e punto 27 della sentenza.

alla riduzione definitiva della quota latte del 4,5%. L'applicazione dei suddetti criteri ha dato l'esito seguente [23]:

«[La] normativa di cui trattasi fa parte di un regime destinato a rimediare alla situazione eccedentaria sul mercato del latte e (...) risponde pertanto ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità. In secondo luogo, la trasformazione in riduzione definitiva senza indennità non può pregiudicare la sostanza stessa di un siffatto diritto nei limiti in cui i produttori irlandesi hanno potuto continuare ad esercitare la loro attività di produttori di latte. D'altro canto, la diminuzione della produzione di latte ha consentito l'aumento del prezzo del latte compensando così, almeno in parte, la perdita subita».

42. Nella causa Von Deetzen II [24] la Corte è pervenuta alla seguente conclusione: «Alla luce di quanto precede si deve rilevare come la norma secondo cui i quantitativi di riferimento specifici di cui trattasi ritornano alla riserva comunitaria quando l'azienda è venduta od affittata prima del 1° aprile 1992 risponda all'intento di prevenire l'attribuzione di tali quantitativi ad agricoltori che non intendano riprendere lo smercio del latte in modo duraturo e che mirino soltanto a trarre un vantaggio economico dall'attribuzione di un quantitativo di riferimento nell'ambito della regolamentazione del mercato del latte. Essa è quindi giustificata dal perseguimento di un obiettivo di interesse generale» [25].

43. Nella sentenza nella causa Wachauf [26] l'applicazione di detti criteri aveva portato ad un risultato diverso: «Tenuto conto di questi criteri, è opportuno rilevare che una disciplina comunitaria che avesse per effetto di spogliare l'affittuario, alla scadenza del contratto di affitto, del frutto del proprio lavoro o degli investimenti effettuati nell'azienda affittata, senza indennizzo, sarebbe in contrasto con le esigenze inerenti alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario. Poiché dette esigenze vincolano parimenti gli Stati membri quando essi danno esecuzione alle discipline comunitarie di cui trattasi, questi sono comunque tenuti, per quanto possibile, ad applicare tali discipline nel rispetto delle esigenze ricordate». E ciò «garantendo all'affittuario la possibilità di conservare il quantitativo di riferimento in tutto o in parte se intende proseguire nella produzione di latte, oppure garantendogli un indennizzo se si impegna ad abbandonare definitivamente la produzione» [27].

44. Aggiungo che, in conformità dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, l'Unione europea rispetta i diritti fondamentali, così

23 — Sentenza nella causa C-22/94, Irish Farmers Association e a., punti 28 e 29.

24 — Sentenza 22 ottobre 1991, causa C-44/89 (Racc. pag. I-5119).

25 — Loc. cit. (punto 29).

26 — Sentenza 13 luglio 1989, causa 5/88 (Racc. pag. 2609, punto 19).

27 — Loc. cit. (punto 22). Ciò non implica tuttavia che gli Stati membri siano obbligati ad istituire un regime di indennizzo dell'affittuario uscente da parte del locatore, come risulta dalla sentenza 24 marzo 1994, causa C-2/92, Bostock (Racc. pag. I-955).

come garantiti dalla CEDU, quali principi generali del diritto comunitario. La Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata più volte sugli elementi patrimoniali basati sul diritto pubblico[28]. Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, detti elementi rientrano, ai sensi dell'art. 1, Primo Protocollo, della CEDU, nella portata del diritto di proprietà. La Corte di Strasburgo non si è ancora pronunciata sulle quote latte individuali o su diritti di produzione paragonabili.

45. Esiste un'ampia giurisprudenza sul ruolo svolto dai principi di diritto nell'applicazione del diritto comunitario. Mi riferisco a questo proposito alla sentenza nella causa Belgocodex[29] — citata anche dalla Commissione nelle sue osservazioni — in cui la Corte dichiara: «A tal riguardo occorre ricordare che i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario e devono essere rispettati dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri che conferiscono loro le direttive comunitarie». Come ho già affermato nelle mie conclusioni presentate nella causa Silos[30], detti principi hanno un ruolo limitato nell'attuazione della politica agricola comune, a causa del rapido cambiamento dei rapporti fra domanda e offerta sui mercati dei prodotti agricoli interessati.

46. D'altro lato, il regime del prelievo supplementare si caratterizza proprio per la stabilità. Nella fattispecie ritengo sia particolarmente importante il principio del legittimo affidamento, in relazione alla tutela della certezza del diritto di cui necessita il produttore di latte per prendere le decisioni in materia di investimenti. Il principio del legittimo affidamento, così come ho dichiarato nelle mie conclusioni presentate nella causa Silos, si applica a due forme di affidamento che possono necessitare di tutela. In primo luogo, viene in esame la tutela contro la violazione di diritti esistenti. Dal fatto che la Corte ha autorizzato un intervento sulle quote latte già appare che non si tratta di un diritto assoluto.

47. In secondo luogo, il principio del legittimo affidamento riguarda la tutela delle legittime aspettative. Rinvio alla sentenza nella causa Irish Farmers Association e a.[31] in cui si dichiara quanto segue: «Risulta dalla giurisprudenza della Corte che il principio della tutela del legittimo affidamento può essere fatto valere dall'operatore economico nel quale un'istituzione abbia fatto sorgere fondate aspettative. Tuttavia, l'operatore economico prudente ed accorto, qualora sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento comunitario idoneo a ledere i suoi interessi, non può invocare detto principio nel caso in cui il provvedimento venga adottato (...). Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre constatare che i ricorrenti nella causa principale disponevano di elementi sufficienti che consentivano loro di attendersi, tenuto conto, in particolare, del

28 — V., ad esempio, sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 29 aprile 1999, Chassagnou/Francia, in materia di diritto di caccia.

29 — Sentenza 3 dicembre 1998, causa C-381/97 (Racc. pag. I-8153, punto 26).

30 — Conclusioni 3 aprile 2001 presentate all'udienza dell'8 novembre 2001 nella causa C-228/99 (Racc. pag. I-8401, in particolare pag. I-8405, punti 42 e segg.).

31 — V. nota 14. Sentenza nella causa C-22/94 (punto 25).

persistere della situazione eccedentaria del mercato, degli altri provvedimenti successivi di riduzione (...)».

48. Nelle cause in cui la Corte è chiamata a statuire a motivo del fatto che uno Stato membro non aveva concesso alcuna quota latte — o aveva concesso quote insufficienti — ritrovo due questioni risolte dalla Corte in un modo differente.

49. La prima questione riguarda gli allevatori che avevano sottoscritto un piano di sviluppo ai sensi della direttiva del Consiglio 17 aprile 1972, 75/159/CEE, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole [32]. Nella sentenza nella causa Duff e a. [33] la Corte ha stabilito che la normativa comunitaria in materia di prelievo supplementare «dev'essere interpretat[a] nel senso che non impone agli Stati membri l'obbligo di concedere un quantitativo di riferimento specifico ai soggetti che abbiano sottoscritto piani di sviluppo della produzione lattiera ai sensi della direttiva 72/159». Dopo essersi pronunciata sul principio del legittimo affidamento, la Corte conclude:

«21 Orbene, si deve rilevare che né la normativa comunitaria in materia di piani di sviluppo, né il contenuto obiettivo di tali piani, né il contesto in cui i ricorrenti nella causa principale hanno sottoscritto i piani di sviluppo stessi evidenziano che la Comunità abbia creato una situazione in forza della quale nei produttori che abbiano attuato un piano di sviluppo possa sorgere il legittimo affidamento in ordine alla concessione di un quantitativo specifico di riferimento ex art. 3, punto 1, primo trattino, del regolamento n. 857/84 con conseguente parziale esonero dalle restrizioni imposte dal regime dei prelievi supplementari.

22 (...) la Corte ha affermato che "la realizzazione di un progetto di sviluppo della produzione lattiera approvato dalle competenti autorità nazionali non conferisce al suo titolare il diritto di produrre la quantità di latte corrispondente all'obiettivo di detto progetto, senza essere assoggettato ad eventuali restrizioni scaturenti da norme comunitarie emanate posteriormente all'approvazione del progetto stesso", ragion per cui (...) i titolari di un progetto di sviluppo, sia pure approvato anteriormente all'entrata in vigore del regime, non possono invocare alcun legittimo affidamento inerente alla realizzazione del loro progetto per opporsi ad eventuali riduzioni di questi quantitativi di riferimento (...).

23 Inoltre, all'epoca in cui i ricorrenti nella causa principale sottoscrissero i relativi piani di sviluppo, la cui realizzazione ebbe avvio — secondo quanto

32 — GU L 96, pag. 1.

33 — Sentenza 15 febbraio 1996, causa C-63/93 (Racc. pag. I-569, in particolare punti 17 e segg.).

indicato all'udienza nelle risposte ad un quesito della Corte — non prima del 1981, i ricorrenti stessi non potevano ignorare che il legislatore comunitario si era adoperato, già prima di tale data, per far fronte alle eccedenze strutturali del mercato del latte attuando varie misure (...)».

50. La seconda questione riguarda gli allevatori che avevano partecipato al programma per la non commercializzazione del latte, i cosiddetti produttori «SLOM» [34]. Nella sentenza nella causa Mulder [35], la Corte dichiara, inter alia, che «un tale operatore che (...) sia stato indotto da un atto della Comunità a sospendere lo smercio per un periodo limitato, nell'interesse generale e dietro pagamento di un premio, può legittimamente attendersi che alla scadenza della sua obbligazione non sarà soggetto a restrizioni che incidano su di lui in modo specifico proprio in ragione dell'essersi egli avvalso delle possibilità offerte dalla regolamentazione comunitaria (...). Contrariamente alle affermazioni della Commissione, una simile esclusione permanente e totale per tutto il periodo di vigenza della normativa sul prelievo supplementare e avente l'effetto di impedire ai produttori interessati la ripresa dello smercio di latte al termine del quinquennio non era da questi ultimi prevedibile all'atto dell'assunzione dell'impegno temporaneo di non effettuare cessioni di latte (...). Una simile conseguenza lede dunque il legittimo affidamento che tali produttori potevano aver riposto nel carattere limitato degli effetti del regime cui essi si assoggettavano».

51. Nella summenzionata sentenza nella causa Duff e a. la Corte mette a confronto le due categorie di produttori. La Corte dichiara «che la situazione di queste due categorie di produttori non è identica. Ai sottoscrittori di un piano di sviluppo il legislatore comunitario non ha imposto, a differenza di ciò che ha fatto con la categoria dei produttori che hanno assunto un impegno di non commercializzazione, alcuna restrizione particolare derivante dall'applicazione dei piani medesimi. Nel caso in cui lo Stato membro non si sia avvalso, come nella specie, della facoltà prevista dall'art. 3, punto 1, primo trattino, del regolamento n. 857/84, il sottoscrittore di un piano di sviluppo resta soggetto alle stesse restrizioni vigenti per gli altri produttori. Pertanto, a differenza di coloro che risultano totalmente esclusi da qualsiasi quantitativo di riferimento e, quindi, da qualsiasi produzione di latte per effetto dell'impegno assunto ai sensi del regolamento n. 1078/77, i soggetti che hanno sottoscritto un piano di sviluppo si vedono garantire — come tutti i produttori — il mantenimento della produzione lattiera al livello registrato nell'anno di riferimento» [36].

Sintesi

52. Dalla giurisprudenza della Corte deduco che le quote latte individuali non

34 — A seguito del 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).

35 — Sentenza 28 aprile 1988, causa 120/86 (Racc. pag. 2321, punti 24-26).

36 — Sentenza nella causa C-63/93 (punto 24).

sono diritti inviolabili. La Corte autorizza di per sé la riduzione di queste quote latte. In caso di trasferimento del terreno, la quota a esso legata lo segue, a meno che una norma comunitaria preveda espressamente una deroga. Se in conseguenza del trasferimento del terreno la quota latte viene ridotta — e perciò una parte di essa non segue il terreno — per quella riduzione è necessario un esplicito fondamento giuridico.

53. Un provvedimento di riduzione della quota latte non può tuttavia ledere la sostanza del diritto esistente. Ciò implica in primo luogo che l'azienda produttrice di latte deve poter proseguire la propria attività anche dopo la riduzione, deve cioè essere garantita la continuità dell'attività aziendale. In secondo luogo, l'interessato deve ricevere, ove necessario, una compensazione finanziaria per gli sforzi compiuti.

54. Più in generale la giurisprudenza della Corte riconosce la violazione della legittima aspettativa del produttore di latte. Come evinco dalla sentenza nella causa Duff e a., si può parlare di violazione di quell'aspettativa solo se la quota latte viene lesa nella sua sostanza.

VI — Analisi

55. I ricorrenti nella causa principale, i convenuti nella causa principale (il ministro e l'Attorney General) e la Commissione hanno presentato osservazioni dinnanzi alla Corte. All'udienza del 27 marzo 2001 essi hanno illustrato i propri punti di vista.

56. La prima questione del giudice nazionale concerne la competenza dello Stato membro Irlanda ad adottare un provvedimento clawback. Ho analizzato il detto aspetto nei punti 27, 28 e 52 delle presenti conclusioni. La seconda questione riguarda l'ammissibilità del provvedimento controverso (v., fra l'altro, i punti 29-32 nonché 53 e 54). La terza questione ha un carattere completamente diverso, dato che non riguarda il contenuto del provvedimento, bensì la forma prescelta (una comunicazione del ministro pubblicata su un quotidiano nazionale).

Sulla prima questione

Osservazioni delle parti

57. I ricorrenti nella causa principale sono dell'avviso che l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92 non consenta l'adozione di alcun clawback né una riduzione equiparabile della quota latte in caso di trasferimento dell'azienda. Un tale provvedimento infrangerebbe il principio fondamentale secondo cui una quota latte è collegata ad un'azienda. La quota latte

non può essere trasferita senza l'azienda né l'azienda senza la quota latte. Il regolamento non prevede alcuna eccezione. L'art. 7, n. 1, stabilisce inoltre che la quota latte viene trasferita «secondo modalità che gli Stati membri definiscono». Tale aggiunta riguarda solo le modalità di trasferimento della quota latte assieme all'azienda, ma non prevede la possibilità che la quota latte non segua l'azienda.

58. I ricorrenti si riferiscono inoltre alla seconda frase dell'art. 7, n. 1, dalla quale, a loro avviso, si evincerebbe che gli Stati membri non possono escludere una parte della quota latte in caso di trasferimento. Laddove si parla di una parte della quota latte che non segue l'azienda, si tratta di una mera descrizione dei fatti. I ricorrenti dichiarano inoltre che il testo del regolamento n. 3950/92 sul detto punto è sostanzialmente diverso da quello dell'art. 7, n. 3, del regolamento n. 857/84, che attribuisce agli Stati membri la competenza a stabilire che in caso di trasferimento dell'azienda una parte della quota latte viene aggiunta alla riserva nazionale. Essi affermano che una competenza così importante come il clawback deve essere attribuita con una formulazione più precisa ed esplicita.

59. I convenuti nella causa principale dichiarano che l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92 dispone che un produttore di latte, in caso di alienazione della propria azienda, deve trasferire contemporaneamente anche la sua quota latte. La norma, tuttavia, consente agli Stati membri di emanare un provvedimento clawback. Essi rinviano in particolare alla seconda frase dell'art. 7, n. 1, dalla quale si evince che in determinate circostanze la quota latte non segue l'azienda in caso di trasferimento di quest'ultima. Se non fosse autorizzato un provvedimento clawback, questa frase non avrebbe alcun senso. Inoltre, la prima frase dell'art. 7, n. 1, dispone che la quota latte viene trasferita «secondo modalità che gli Stati membri definiscono».

60. Dall'uso delle parole «in particolare» nel tredicesimo considerando del regolamento n. 3950/92 si può dedurre che la riserva nazionale può essere alimentata in diversi modi. Ad avviso dei convenuti, il metodo lineare di cui all'art. 5 del regolamento non sarebbe l'unico.

61. I convenuti osservano inoltre che diversi altri Stati membri, fra cui Belgio, Danimarca e Francia, hanno istituito un clawback. Il governo irlandese, inoltre, ha notificato gli European Communities (Milk Quota) Regulations del 1995 alla Commissione, senza osservazioni da parte di quest'ultima.

62. La Commissione rinvia al principio generale dell'art. 7, n. 1, secondo cui la quota latte segue l'azienda produttrice di latte in caso di trasferimento di quest'ultima. Detto principio è stato confermato

dalla giurisprudenza della Corte, fra l'altro nella sentenza nella causa EARL de Kerlast[37]. L'art. 7, n. 1, stabilisce tuttavia anche che gli Stati membri definiscono le modalità di trasferimento della quota latte insieme con l'azienda «tenendo conto delle superfici impiegate per la produzione lattiera o di altri criteri oggettivi». Dalla seconda frase dell'art. 7, n. 1, che prescrive che la parte della quota latte non trasferita con l'azienda viene aggiunta alla riserva nazionale, discende necessariamente, secondo la Commissione, che gli Stati membri possono introdurre un clawback. La Commissione concorda su questo punto con i convenuti nella causa principale. Spetta al giudice nazionale accertare l'oggettività dei criteri di cui si è avvalso il ministro dell'Agricoltura. La Commissione considera tuttavia che essi appaiono sufficientemente oggettivi.

63. Nel corso dell'udienza la Commissione dichiara inoltre — contrariamente ai convenuti — che l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92, ha in sostanza lo stesso significato dell'art. 7, n. 3, del regolamento n. 857/84, sebbene la formulazione del regolamento n. 857/84 sia più chiara.

Analisi

64. Ritengo in primo luogo che, secondo la giurisprudenza della Corte, le quote latte non sono diritti inviolabili, ma vengono considerate come vantaggi attribuiti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati. Ciò è confermato anche dal fatto che il volume di una quota latte può variare ogni anno. Mi riferisco fra l'altro all'art. 5 del regolamento n. 3950/92 che consente agli Stati membri di ridurre le quote latte con un metodo lineare. Inoltre, nelle sentenze nella causa Irish Farmers Association e a. e nella causa Demand[38], la Corte ha riconosciuto esplicitamente la competenza degli Stati membri a ridurre le quote latte.

65. È importante anche che la riduzione della quota latte ha luogo in caso di trasferimento di un'azienda e costituisce quindi un'eccezione alla regola principale secondo cui la quota latte segue il terreno.

66. Stando così le cose, ci si chiede se l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92 autorizzi ad effettuare di un clawback, così come applicato dalle autorità irlandesi. La questione riguarda l'interpretazione dell'art. 7, n. 1, che è alla base della divergenza di opinioni fra le parti nella causa principale.

67. La sostanza dell'art. 7, n. 1, è racchiusa nella prima parte della frase. La quota latte segue l'azienda in caso di trasferimento. Il

37 — V. paragrafo 39 delle presenti conclusioni.

38 — V. paragrafo 37 delle presenti conclusioni.

produttore di latte non può scegliere di mantenere la quota latte per intero o in parte o di trasferirla a terzi indipendentemente dall'azienda. Detta constatazione è conforme alla sentenza nella causa EARL de Kerlast[39]. Il produttore non può invocare una deroga prevista dal diritto comunitario.

68. Le modalità del trasferimento della quota latte vengono definite dagli Stati membri in conformità della seconda frase dell'art. 7, n. 1. Si tratta in primo luogo delle condizioni alle quali è possibile effettuare il trasferimento delle quote. Il trasferimento può essere subordinato per esempio ad un'autorizzazione amministrativa e anche la procedura di trasferimento delle quote latte può essere soggetta a regole.

69. Gli Stati membri tengono conto «delle superfici impiegate per la produzione lattiera o di altri criteri oggettivi». Credo che questi termini riguardino innanzitutto il caso in cui l'azienda non viene trasferita in toto, ma solo in parte. In siffatto caso gli Stati membri devono stabilire quale parte della quota latte segue l'azienda. Di norma tale quota sarà proporzionale alla superficie che viene trasferita, ma lo Stato membro può anche scegliere di adottare altri criteri (obiettivi). Tale scelta può essere, ad esempio, ragionevole quando non tutti i terreni sono parimenti adatti all'allevamento di bestiame da latte, o, in caso di aziende miste, quando non sempre vengono utilizzati per la produzione lattiera gli stessi terreni. Gli Stati membri godono, in forza del regolamento, di un ampio potere discrezionale. I criteri devono rispettare l'interesse generale e più in particolare devono poter contribuire al raggiungimento degli obiettivi della normativa comunitaria in materia di prelievo supplementare.

70. La questione sottoposta nella presente causa è tuttavia di natura più specifica, ovvero se lo Stato membro possa anche stabilire, in caso di trasferimento di un'intera azienda, che una parte della quota latte *non* venga trasferita. In questo caso di tratta di una deroga al principio secondo cui la quota latte segue l'azienda, per la quale, secondo la giurisprudenza della Corte, è necessario un esplicito fondamento giuridico comunitario. L'art. 7, n. 1, prima frase, del regolamento n. 3950/92 non è chiaro su questo punto. La competenza dello Stato membro deve quindi essere dedotta dalla seconda frase dell'art. 7, n. 1, in combinato disposto con la prima.

71. La seconda frase dell'art. 7, n. 1, prevede la possibilità che nel caso di trasferimento, come descritto nella prima frase, una parte della quota latte non venga trasferita. Tale parte della quota latte è quindi aggiunta alla riserva nazionale. Gli Stati membri determinano, sulla base dei criteri di cui alla prima frase, i casi in cui una parte della quota latte non segue il trasferimento. In forza della prima frase, essi godono quindi di un ampio potere

39 — V. paragrafo 39 delle presenti conclusioni.

discrezionale. A mio avviso, il regolamento contiene un fondamento giuridico esplicito sufficiente per l'adozione di un clawback.

72. A sostegno di detto punto di vista, rinvio all'art. 7 del regolamento n. 857/84, che consente agli Stati membri di stabilire che in caso di trasferimento di un'azienda una parte della quota latte venga aggiunta alla riserva nazionale. Pur se nel regolamento n. 3950/92 le parole sono state modificate, non risulta affatto che il legislatore comunitario abbia inteso alterare la sostanza della normativa in merito.

73. Per concludere, mi occuperò del rapporto fra il clawback e il diritto di proprietà su una quota latte. Ribadisco la mia precedente constatazione, ovvero che la Corte autorizza una riduzione della quota latte individuale purché il diritto di produrre latte non venga violato nella sua essenza. La questione se nella fattispecie vi sia stata tale violazione inammissibile sarà discussa nel contesto della seconda questione.

74. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di risolvere la prima questione nel modo che segue: «L'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92 non osta ad una normativa nazionale a norma della quale, in caso di trasferimento di un'azienda di produzione di latte, una parte della quota latte relativa all'azienda non venga trasferita, ma sia aggiunta alla riserva nazionale».

Sulla seconda questione

Argomenti delle parti

75. I ricorrenti sostengono che un'eventuale competenza ad applicare un «clawback» deve sottostare ai principi fondamentali del diritto comunitario. A loro avviso, secondo la giurisprudenza della Corte, il principio della certezza del diritto rientra nei detti principi. Essi rinviano alle conclusioni dell'avvocato generale Cosmas presentate nella causa Duff e a. [40] nonché al punto 17 della sentenza nella causa Commissione/Italia [41]:

«Ora, secondo una giurisprudenza consolidata (...) i principi della certezza del diritto e della tutela dei singoli esigono che nei settori che rientrano nel diritto comunitario le norme nazionali siano formulate in maniera non equivoca che consenta agli interessati di conoscere i loro diritti ed obblighi in modo chiaro e preciso e ai giudici nazionali di garantirne l'osservanza».

40 — Sentenza nella causa C-63/93, citata alla nota 33.
41 — Sentenza 9 febbraio 1994, causa C-119/92 (Racc. I-393).

76. I convenuti riconoscono che le misure nazionali adottate in esecuzione di un regolamento comunitario sono soggette ai principi fondamentali del diritto comunitario. La procedura di adozione delle misure nazionali viene tuttavia stabilita dal diritto nazionale degli Stati membri. Essi rinviano a questo proposito alla sentenza nella causa Eridania [42].

77. La Commissione menziona diverse sentenze della Corte, fra cui le sentenze nelle cause Belgodex [43], Wachauf [44] e Klensch [45]. La Commissione ne deduce che gli Stati membri, nell'adottare provvedimenti di esecuzione del diritto comunitario, sono tenuti al rispetto dei principi del diritto riconosciuti dal diritto comunitario, tra cui il principio della certezza del diritto.

Analisi

78. Il giudice nazionale chiede se il clawback debba soddisfare ai principi del diritto comunitario, fra cui il principio della certezza del diritto.La giurisprudenza della Corte consente di risolvere facilmente detta questione. Un provvedimento adottato da uno Stato membro in esecuzione di un obbligo comunitario deve soddisfare ai principi generali del diritto riconosciuti dal diritto comunitario. Rinvio a questo proposito alle sentenze citate dalla Commissione nelle sue osservazioni.

79. A mio avviso, tuttavia, la Corte non può contentarsi di una soluzione così limitata. Ciò deriva anche dall'analisi della prima questione sottoposta dal giudice nazionale. La Corte deve anche precisare in quali circostanze tali principi generali del diritto debbano essere soddisfatti. Spetta quindi al giudice nazionale accertare se i provvedimenti di clawback di cui trattasi, vale a dire le comunicazioni n. 266/19 e 266/20, soddisfino i requisiti fissati dal diritto comunitario.

80. I provvedimenti irlandesi possono avere notevoli conseguenze per i produttori di latte interessati in quanto prevedono una riduzione della quota latte del 20%. Tale riduzione può sempre essere applicata nuovamente, in caso di più transazioni del terreno, anche in un periodo di tempo breve. Mi riferisco ad esempio alla situazione del quarto ricorrente, il sig. Duncan. Egli era intenzionato, così dichiara, dapprima a dare in locazione il terreno e poi a venderlo. La detta conseguenza lo avrebbe fatto desistere dalle proprie intenzioni.

81. Nel paragrafo 29 ho affermato che l'intervento delle autorità pubbliche di cui qui si tratta, deve rispettare il principio

42 — Sentenza 27 settembre 1979, causa 230/78 (Racc. pag. 2749, punto 34) nonché le conclusioni dell'avvocato generale Warner.

43 — Sentenza nella causa C-381/97, citata alla nota 29.

44 — Sentenza nella causa 5/88, citata alla nota 26.

45 — Sentenza 25 novembre 1986, cause riunite 201/85 e 202/85 (Racc. pag. 3477).

della certezza del diritto. Anche se tali autorità sono legalmente competenti ad intervenire, non è ancora accertato in che misura e in quali circostanze un tale intervento sia ammissibile. Il regime del prelievo supplementare è un regime stabile che non ammette grandi fluttuazioni del volume delle quote latte individuali.

82. Sempre nel paragrafo 29 ho formulato la regola di principio secondo cui quanto più le autorità pubbliche intervengono su una quota latte, maggiore è il numero delle condizioni da soddisfare. È necessario quindi analizzarne la proporzionalità. Determinante a questo proposito è la misura in cui viene rispettato l'affidamento legittimo del produttore di latte.

83. La giurisprudenza della Corte offre punti di riferimento ai fini della valutazione della proporzionalità. In primo luogo, la Corte ha ammesso riduzioni (generali) del 4,5% e del 4,74%[46]. Ritengo che tali riduzioni siano intrinseche al regime del prelievo supplementare, dove il volume delle quote latte individuali varia ogni anno. Siffatte riduzioni non possono portare ad una violazione dell'affidamento legittimo del produttore di latte e sono quindi ammissibili. Inoltre, una riduzione non può violare la sostanza della quota latte. Deve essere garantita la continuità dell'attività aziendale — in caso di normale gestione — e l'interessato deve ricevere, ove necessario, una compensazione finanziaria per gli sforzi compiuti.

84. La giurisprudenza tuttavia non fornisce ancora risposte sufficienti per tutte le modalità di adozione di un «clawback». Riguardo ad una riduzione del 20%, come quella della fattispecie, che può essere inoltre applicata più volte, successivamente è, ad esempio, certo che essa non è intrinseca al regime del prelievo supplementare. Va da sé inoltre che una simile riduzione comporta rischi inevitabili per la continuità dell'attività aziendale e incide sulla situazione finanziaria dell'interessato. Tale provvedimento tuttavia non comporta necessariamente che — in caso di normale attività dell'azienda lattiera — la continuità della produzione del latte non sia più garantita.

85. Ciò significa che non è necessario che un siffatto provvedimento sia inammissibile in quanto esso violerebbe le legittime aspettative dei produttori di latte. Dato che con le quote latte individuali è stato creato un diritto artificiale e limitato nel tempo di produrre latte e che la portata del detto diritto può variare anche ogni anno, una riduzione del 20% in determinate circostanze può soddisfare ai requisiti della certezza del diritto. La risposta alla questione se il provvedimento in concreto soddisfi tale requisito dipende dalle limitazioni e dalle condizioni ad esso correlate.

86. Un provvedimento in forza del quale viene applicata una riduzione più ampia

46 — V. paragrafo 37 delle presenti conclusioni.

rispetto a quanto sarebbe inerente al regime del prelievo supplementare può in talune circostanze soddisfare il principio della certezza del diritto. Per la valutazione dell'ammissibilità ritengo siano rilevanti le seguenti limitazioni e condizioni:

— L'entità massima della riduzione. Può la riduzione, a causa della sua severità pregiudicare la continuità dell'attività aziendale, in particolare per il fatto che — ed è questo il caso dei provvedimenti irlandesi — può essere applicata più volte di seguito?

— Limitazione dell'ambito di applicazione del provvedimento. Il provvedimento riguarda tutti i produttori di latte o solo alcuni di essi? Prendo ad esempio la fattispecie. Le comunicazioni irlandesi nn. 266/19 e 266/20 si applicano ai produttori di latte solo in caso di alienazione (di una parte) della loro azienda. Si tratta di un momento in cui un produttore di latte opera scelte fondamentali per la continuità dell'azienda e soppesa i vari rischi. In un situazione del genere può essere accettabile una riduzione maggiore.

— La prevedibilità del provvedimento. Un provvedimento non prevedibile può condurre alla violazione di legittime aspettative. Il regime del prelievo supplementare ha acquisito una stabilità tale che un produttore di latte non può trovarsi ad affrontare all'improvviso grandi fluttuazioni, di cui egli nella sua attività — o al momento della decisione sul trasferimento dell'azienda — non avrebbe ragionevolmente potuto tenere conto.

— La rapidità di esecuzione del provvedimento. Viene offerta agli interessati l'opportunità di adeguarsi alla nuova situazione, ad esempio attraverso un lungo periodo di attuazione o un periodo transitorio per taluni casi? Possono peraltro esserci buoni motivi per non concedere un periodo di attuazione o un periodo transitorio, ad esempio per evitare la speculazione.

— La presenza di provvedimenti che limitano le conseguenze della riduzione. Si può prendere in considerazione una compensazione finanziaria a favore degli interessati o anche una clausola di avversità per casi particolari.

— L'obiettivo del provvedimento: quest'ultimo viene adottato nell'interesse generale, e più specificamente nell'interesse della politica agricola comune? In considerazione dell'ampio potere

discrezionale di cui godono gli Stati membri per alimentare la riserva nazionale e utilizzarla per determinate (categorie di) allevatori, il detto criterio non assume rilevanza nella pratica.

87. Spetta al giudice nazionale valutare un provvedimento concreto alla luce di questi criteri. A titolo d'esempio — e anche come ulteriore punto di riferimento per il giudice nazionale — ritengo nondimeno utile indicare dove potrebbe condurre l'esame del provvedimento irlandese in questione. La portata della riduzione è ampia, sicuramente tenuto conto del fatto che essa può essere applicata più volte di seguito. La cerchia degli interessati è invece limitata. Inoltre, essi vengono colpiti in un momento (quello del trasferimento dell'azienda o di parte di essa) in cui viene valutata la decisione sulla continuità dell'attività aziendale. I produttori di latte interessati possono in linea di principio tenere conto della riduzione ai fini della loro decisione circa il trasferimento, ma ciò non è possibile in tutti i casi. A volte la velocità nell'esecuzione del provvedimento fa sì che il produttore di latte non abbia più alcuna scelta. In altri casi sono presenti altre circostanze che fanno sì che manchi una libertà di scelta. Ad esempio, il primo e il terzo ricorrente nella causa principale hanno addotto le loro cagionevoli condizioni di salute. Stando così le cose, sarebbe possibile il seguente risultato: il clawback del 20% soddisfa il principio della certezza del diritto, purché siano adottati provvedimenti integrativi per compensare lo squilibrio provocato dal provvedimento. Si tratta dell'applicazione successiva della riduzione ad una determinata quota latte e dei produttori di latte che manifestamente non sono liberi di decidere circa l'alienazione totale o parziale della loro azienda.

Sulla terza questione

Argomenti delle parti

88. I ricorrenti sostengono che l'adozione di un provvedimento di «clawback» attraverso la pubblicazione di una comunicazione amministrativa su un giornale nazionale non soddisfa l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92. Sarebbero stati inoltre violati il principio della certezza del diritto e il principio di legalità. Rinviando alla conclusioni dell'avvocato generale Cosmas presentate nella causa Duff e a.[47], essi dichiarano fra l'altro che tale procedura non offre sufficiente chiarezza ai privati. Questi ultimi non possono stabilire con ragionevole certezza le esatte implicazioni giuridiche della comunicazione pubblicata sul giornale.

89. I convenuti sostengono che la competenza del ministro si basa esplicitamente su una normativa avente valore di legge. La pubblicazione in un giornale nazionale non arreca pregiudizio agli interessati. L'alternativa, ovvero la pubblicazione nella gazzetta ufficiale irlandese, che non viene letta dal grande pubblico, non avrebbe consentito agli interessati di venire a conoscenza del provvedimento. La procedura in questione è autorizzata dalla Corte suprema irlandese dopo essere stata valutata alla luce del diritto nazionale irlandese. In

47 — Sentenza nella causa C-63/93, citata alla nota 33.

conclusione, i ricorrenti invocano la necessità di un meccanismo che consenta di adottare provvedimenti rapidi e flessibili.

90. La Commissione indica che, secondo la giurisprudenza della Corte, il recepimento delle direttive deve avere luogo attraverso strumenti giuridici vincolanti, che abbiano un contenuto sufficientemente determinato e chiaro. Le circolari amministrative non sono idonee a questo fine. Lo stesso dicasi per i provvedimenti di esecuzione dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92. La Commissione dichiara inoltre che le misure di attuazione dell'art. 7, n. 1, non mirano a regolamentare le relazioni fra privati, ma solo fra privati e Stato membro. Una semplice comunicazione può quindi essere sufficiente, a patto che sia vincolante e risponda ai requisiti di determinatezza e chiarezza.

91. Anche per quanto riguarda la modalità di pubblicazione, la Commissione rinvia alla giurisprudenza in materia di recepimento delle direttive. Ad un provvedimento di esecuzione deve essere data sufficiente pubblicità in modo che gli interessati possano conoscere facilmente i loro diritti ed obblighi. Il rispetto di tali requisiti nella fattispecie dipende dalla diffusione e dal numero di lettori del giornale in questione (l'Irish Farmers' Journal). La Commissione ritiene che al riguardo l'apprezzamento spetti al giudice nazionale.

Analisi

92. Le parti nella causa principale e la Commissione concordano sul fatto che un provvedimento deve essere vincolante e deve soddisfare i requisiti di chiarezza e della certezza del diritto. Anch'io condivido tale affermazione. La Corte deve risolvere la questione se, entro tali limiti, possa essere sufficiente una comunicazione amministrativa pubblicata nella stampa nazionale. La questione, a mio avviso, può essere suddivisa in due parti. In primo luogo, va accertato se la «comunicazione», in quanto strumento, soddisfi ai criteri summenzionati. In seguito occorre stabilire se la modalità scelta per la pubblicazione in un quotidiano nazionale possa soddisfare sufficientemente il requisito della certezza del diritto degli interessati.

93. Per cominciare ricordo che, secondo la giurisprudenza costante della Corte, semplici prassi amministrative che, per loro natura, sono modificabili a discrezione dell'amministrazione e alle quali non viene data una pubblicità sufficiente, non possono essere considerate come una corretta attuazione degli obblighi imposti dal Trattato CE. Tale costante giurisprudenza, contrariamente a quanto fanno pensare le osservazioni della Commissione, non riguarda solo l'attuazione delle direttive, ma anche di altri obblighi derivanti dal Trattato. Rinvio a titolo d'esempio alla sentenza nella causa Commissione/Belgio[48], il cui oggetto era una violazione

48 — Sentenza 8 luglio 1999, causa C-203/98 (Racc. pag. I-4899).

degli artt. 6 e 52 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 13 CE e 43 CE).

94. Ritengo che, in un caso come quello in esame, non si tratti di una semplice prassi amministrativa. Al contrario, considero la comunicazione relativa al clawback come una forma di normativa delegata autorizzata dal diritto comunitario. Una legge nazionale, nella fattispecie gli European Communities (Milk Quota) Regulations del 1995, ha delegato al Ministro per l'Agricoltura la competenza a determinare norme più specifiche in merito alla parte della quota latte che non segue con l'azienda in caso di trasferimento di quet'ultima. Il Ministro si è quindi avvalso di questa competenza per emanare una «comunicazione», o, come la definisce il giudice nazionale, una nota amministrativa. Nonostante la terminologia utilizzata, ritengo che l'esercizio della competenza non costituisca una semplice prassi amministrativa, al pari di una circolare o di un altro tipo di «soft law». Al contrario, il Ministro, sulla base della competenza attribuitagli, ha emanato una decisione vincolante avente valore di regolamento ministeriale o di decreto ministeriale.

95. In merito a tale punto pervengo alla seguente conclusione. Qualora un provvedimento nazionale, in forza del quale una parte della quota latte non viene trasferita con il terreno, abbia la forma di un atto giuridico vincolante emanato da un'autorità nazionale nei limiti della competenza attribuitale, il principio della certezza del diritto viene rispettato. Non è importante a questo proposito che tale decisione nel contesto nazionale venga indicata come «comunicazione» o come «nota amministrativa».

96. La seconda parte della questione sottoposta dal giudice nazionale riguarda la modalità di pubblicazione del provvedimento. Come sostiene giustamente la Commissione, è decisivo sapere se al provvedimento viene data diffusione in modo tale che gli interessati possano conoscere facilmente i propri diritti e doveri.

97. Il diritto comunitario non impone che un provvedimento venga pubblicato in una gazzetta ufficiale. Talvolta altre forme di pubblicazione risultano altrettanto e persino più efficaci. Mi riferisco, ad esempio, alla pubblicazione in formato elettronico sul sito Web del governo. La pubblicazione di un provvedimento di esecuzione di una normativa comunitaria deve soddisfare a mio avviso due requisiti. In primo luogo, così come ha sostenuto anche la Commissione, la pubblicazione deve essere effettuata in un mezzo di comunicazione ampiamente diffuso nella cerchia degli interessati. In secondo luogo, ritengo importante che la misura sia portata effettivamente all'attenzione degli interessati. In caso di pubblicazione in un giornale, tale requisito viene rispettato in misura sufficiente se l'annuncio appare su una parte importante del giornale o quando gli interessati possono ragionevolmente attendersi la pubblicazione, ad esempio in quanto simili le pubblicazioni hanno luogo con una certa regolarità.

VII — Conclusione

98. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali sottopostale dall'High Court of Ireland nel modo seguente:

«Per quanto riguarda la prima questione: l'art. 7, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, non osta all'introduzione di una disposizione nazionale in forza della quale, in caso di trasferimento di un'azienda lattiera, una parte della quota latte relativa a detta azienda non è trasferita, ma viene aggiunta alla riserva nazionale.

Per quanto attiene alla seconda questione: un provvedimento adottato da uno Stato membro, come definito nella soluzione alla prima questione, in esecuzione di un obbligo comunitario deve soddisfare i principi generali del diritto riconosciuti dal diritto comunitario. Un siffatto provvedimento, in forza del quale viene applicata una riduzione maggiore rispetto a quella intrinseca al regime del prelievo supplementare, può in talune circostanze soddisfare il requisito della certezza del diritto. La soluzione alla questione se il provvedimento di cui trattasi soddisfi tale requisito dipende dalle limitazioni e dalle condizioni collegate al provvedimento concernenti l'entità massima della riduzione, l'ambito di applicazione del provvedimento, la prevedibilità di quet'ultimo, la rapidità di attuazione del provvedimento, la presenza di misure integrative nonché l'obiettivo da esso perseguito.

Per quanto riguarda la terza questione: un provvedimento adottato da uno Stato membro, come definito nella soluzione alla prima questione, deve avere la forma di un atto giuridico vincolante autorizzato emanato da un'autorità nazionale nei limiti della competenza attribuitale. È al riguardo irrilevante come il provvedimento è denominato nel contesto nazionale. Il provvedimento non deve essere necessariamente pubblicato in una gazzetta ufficiale, purché la comunicazione abbia luogo in un mezzo di comunicazione ampiamente diffuso nella cerchia degli interessati e il provvedimento sia portato effettivamente all'attenzione degli interessati».