SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
20 giugno 2002 *

Nel procedimento C-313/99,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dalla High Court (Irlanda) nella causa dinanzi ad essa pendente tra

Gerard Mulligan,

Tim O'Sullivan,

Tom Power,

Hugh Duncan

e

Minister for Agriculture and Food,

Irlanda,

Attorney General,

domanda vertente sull'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 405, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1993, n. 1560 (GU L 154, pag. 30),

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dalla sig.ra N. Colneric, presidente della Seconda Sezione, facente funzione di presidente della Sesta Sezione, e dai sigg. C. Gulmann e V. Skouris (relatore), giudici,

avvocato generale: L.A. Geelhoed
cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per i sigg. Mulligan, O'Sullivan, Power e Duncan, dai sigg. J. O'Reilly e G. Hogan, SC, e dal sig. S. Woulfe, BL, su incarico del sig. O. Ryan-Purcell, solicitor;

— per il Minister for Agriculture and Food, per l'Irlanda e per l'Attorney General, dalla sig.ra M. Finlay e dal sig. F. McDonagh, SC, su incarico del sig. M.A. Buckley, Chief State Solicitor;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. P. Oliver e K. Fitch, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali dei sigg. Mulligan, O'Sullivan, Power e Duncan, rappresentati dai sigg. G. Hogan e S. Woulfe, del Minister for Agriculture and Food, dell'Irlanda e dell'Attorney General, rappresentati dalla sig.ra N. Hyland, BL, e della Commissione, rappresentata dai sigg. P. Oliver e K. Fitch, all'udienza del 28 marzo 2001,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 luglio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 30 luglio 1999, pervenuta alla cancelleria della Corte il 18 agosto seguente, la High Court (Corte d'appello) ha presentato, ai sensi dell'art. 234 CE, tre questioni pregiudiziali concernenti l'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 405, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1993, n. 1560 (GU L 154, pag. 30).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra i sigg. Mulligan, O'Sullivan, Power e Duncan, e il Minister for Agriculture and Food, l'Irlanda e l'Attorney General, avente ad oggetto la validità di una decisione del Minister for Agriculture and Food (Ministro dell'Agricoltura e dell'Alimentazione; in prosieguo: il «Ministro») secondo la quale, in caso di vendita o locazione di un'azienda lattiera cui corrisponde un quantitativo di riferimento, una parte di quest'ultimo viene aggiunta alla riserva nazionale a mezzo di un provvedimento di riduzione («clawback»).

Ambito normativo

La normativa comunitaria

3 Nel 1984, a seguito del persistente squilibrio tra domanda e offerta nel settore lattiero-caseario, veniva istituito un regime di prelievo supplementare, con regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 10). Ai sensi dell'art. 5 quater del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804 (GU L 148, pag. 13), come modificato dal regolamento n. 856/84, si effettua un prelievo supplementare per le quantità di latte superiori alla quantità di riferimento da determinare.

4 Tale regime di prelievo supplementare, la cui durata era inizialmente stabilita fino al 1° aprile 1993, è stato prorogato fino al 1° aprile 2000 dal regolamento n. 3950/92.

5 L'art. 4 del regolamento n. 3950/92 ha fissato la quota latte individuale disponibile per ciascun produttore. Il n. 1 prevede:

«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 in vigore il sistema della riserva nazionale, inizialmente previsto all'art. 5 del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 13). A tal proposito, il tredicesimo 'considerando' del citato regolamento n. 3950/92 così recita: «(...) 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 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».

7 L'art. 5 del regolamento n. 3950/92, come modificato dal regolamento n. 1560/93 (in prosieguo: il «regolamento n. 3950/92»), 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.

Fatto salvo l'articolo 6, paragrafo 1, i quantitativi di riferimento di cui dispongono i produttori che non abbiano commercializzato latte o altri prodotti lattieri in un periodo di dodici mesi entrano a far parte della riserva nazionale e possono venire riassegnati in conformità del primo comma. Allorché il produttore ripristina la produzione di latte o di altri prodotti lattieri entro un termine che stabilisce lo Stato membro, gli è accordato un quantitativo di riferimento in conformità dell'articolo 4, paragrafo 1, non oltre il 1° aprile successivo alla data della richiesta».

8 Ai termini dell'art. 7, n. 1, del regolamento 3950/92, che riguarda la vendita di aziende cui è associata una determinata quota latte:

«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.

(...)».

La normativa nazionale

9 In Irlanda le misure nazionali di attuazione del regolamento n. 3950/92 erano raccolte, all'epoca dei fatti che hanno dato luogo al procedimento principale, nelle European Communities (Milk Quota) Regulations 1995 (*Statutory Instrument* 1995, n. 266; in prosieguo le «Regulations 1995»).

10 In attuazione dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92, l'art. 4 delle Regulations 1995 prevedeva le modalità di vendita, locazione o trasmissione per via ereditaria di aziende cui è associata una determinata quota latte. Ai sensi del menzionato art. 4:

«1. Fatte salve le disposizioni dei paragrafi da (4) a (9) e (19) delle presenti Regulations, in caso di vendita, locazione o trasmissione per via ereditaria di un'azienda o di parte di essa, le quote latte disponibili per tale azienda, o parte di essa, sono trasferite al produttore che la acquisisce:

nei limiti in cui siano rispettate le condizioni poste dalla Regulation 6 delle presenti Regulations.

(...)

19. Il ministro può determinare i casi di trasferimento, menzionati all'art. 7, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 3950/92, in cui una parte delle quote latte non è trasferita con l'azienda, ma viene aggiunta alla riserva nazionale.

20. La decisione contemplata al paragrafo (19) delle presenti Regulations è adottata mediante una comunicazione che la contiene ed è pubblicata in un quotidiano nazionale».

11 Il Ministro ha adottato una serie di decisioni sulla base di tali disposizioni. In particolare, con comunicazione n. 266/19, pubblicata nella stampa nazionale il

19 marzo 1998, ha emanato un provvedimento di riduzione («clawback») in base al quale, in caso di vendita o di locazione di un'azienda lattiera, una parte pari al 20% del quantitativo di riferimento relativo a quest'ultima non verrebbe trasferito con l'azienda, ma, al contrario, verrebbe aggiunto alla riserva nazionale.

12 La comunicazione n. 266/19, al pari di tutte le precedenti riguardanti i provvedimenti di riduzione, è stata sostituita dalla comunicazione n. 266/20, pubblicata nella stampa nazionale il 4 aprile 1998. Pur conservando l'ammontare della riduzione al 20%, tale comunicazione è stata emanata allo scopo di prendere in considerazione, da un lato, determinate questioni relative alla precisa applicazione del detto provvedimento alle operazioni concluse in una data prossima al 19 marzo 1998 e, dall'altro, alcune osservazioni formulate a proposito delle transazioni familiari.

Controversia nella causa principale e questioni pregiudiziali

13 Il sig. Mulligan, primo ricorrente nella causa principale, è un ex produttore di latte che disponeva di una quota di 50 915 galloni per una tenuta di circa 115 acri a Clonin Rhode, nella contea di Offaly (Irlanda). Colpito da un'artrite reumatoide, è stato costretto a vendere la sua azienda nell'aprile 1998 al sig. O'Sullivan, secondo ricorrente nella causa principale, proprietario di terreni attigui. A causa dell'applicazione a tale operazione della riduzione del 20%, l'azienda del sig. Mulligan è stata venduta al sig. O'Sullivan per la somma di IEP 438 000, prezzo inferiore al suo valore reale.

14 Il sig. Power, terzo ricorrente nella causa principale, è un produttore di latte e proprietario di 125 acri di terreno a Garrynoe Ballingarry Thurles, nella contea di Tipperary (Irlanda). Egli possedeva una quota latte, relativa a detta azienda, di 38 000 galloni. A causa della sua salute cagionevole e dei numerosi debiti, parte

delle sue terre veniva messa all'asta nel mese di marzo 1998. Vi era un certo numero di potenziali acquirenti, il cui interesse venne però meno a seguito della pubblicazione della comunicazione n. 266/20; il sig. Power è stato costretto a vendere la sua quota, a prezzo ridotto, all'acquirente del latte prodotto dalla sua azienda, una cooperativa lattiero-casearia, mediante un piano di ristrutturazione.

15 Il sig. Duncan, quarto ricorrente nella causa principale, era proprietario di un'azienda agricola di circa 55 acri e di una quota latte di 59 000 galloni a Mount Alexander Gorey, nella contea di Wexford (Irlanda). Egli aveva acquistato i terreni nella seconda metà degli anni '80 al prezzo di mercato. La quota latte relativa a tale azienda era stata uno degli elementi decisivi per la determinazione del prezzo. Agli inizi del 1998 il sig. Duncan decideva di cessare la produzione del latte e di dare in locazione i suoi terreni e la sua quota latte. Se avesse locato la terra e la quota latte per qualche tempo e avesse poi deciso di venderle in una fase successiva, avrebbe corso il rischio di dover sottostare per due volte di seguito al clawback del 20%. Egli ritenne quindi di non avere altra scelta se non quella di vendere la sua quota latte invece di darla in locazione. Dopo la vendita veniva a sapere che proprio l'applicazione di tale riduzione alla sua azienda aveva comportato una significativa diminuzione del prezzo di quest'ultima.

16 I quattro ricorrenti nella causa principale hanno contestato dinanzi alla High Court la validità della decisione del Ministro contenuta nella comunicazione n. 266/20, presentando ricorso giurisdizionale («judicial review») al fine di ottenere il ripristino della situazione precedente («consequential relief»), compreso il risarcimento dei danni.

17 Alla luce di tale quadro giuridico e fattuale, la High Court ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«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».

Sulla prima questione

18 Con la sua prima questione il giudice di rinvio chiede, in sostanza, se, quando stabiliscono, in attuazione dell'art. 7, n. 1, primo comma, del regolamento n. 3950/92, le modalità secondo le quali, in caso di vendita o di locazione delle aziende lattiero-casearie, i quantitativi di riferimento ad esse associati sono trasferiti con le aziende, gli Stati membri possano, conformemente alla detta disposizione, prevedere che una parte di tali quantitativi non sia trasferita unitamente all'azienda al produttore che l'acquisisce, ma venga aggiunta alla riserva nazionale mediante un provvedimento di recupero («clawback»).

19 I ricorrenti nella causa principale fanno valere che l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92, letto alla luce del secondo e terzo 'considerando', va interpretato nel senso che esso non autorizza uno Stato membro ad adottare un provvedimento di recupero o un meccanismo di riduzione analogo al momento del trasferimento di un'azienda. In effetti, il principio fondamentale enunciato alla prima frase del primo comma della detta disposizione, secondo il quale il quantitativo di riferimento è associato all'azienda, impone che, in assenza di un'eccezione a tale principio espressamente prevista nel detto regolamento, uno Stato membro non può prendere provvedimenti che, per loro stessa natura, disgiungano i quantitativi di riferimento dall'azienda.

20 I ricorrenti nella causa principale rilevano, inoltre, che la dicitura «secondo modalità che gli Stati membri definiscono», menzionata all'art. 7, n. 1, primo comma, del regolamento n. 3950/92, deve riferirsi esclusivamente ai dettagli attuativi di tale principio fondamentale, ossia al modo in cui i quantitativi di riferimento vengono trasferiti unitamente all'azienda. A parere dei ricorrenti, il fatto che le istituzioni comunitarie abbiano accordato agli Stati membri un potere discrezionale relativamente al trasferimento dei quantitativi di riferimento indica che esse non intendono intervenire nei disparati regimi del diritto fondiario degli Stati membri, ma non autorizza questi ultimi a trattare separatamente il trasferimento dei quantitativi di riferimento e quello dell'azienda corrispondente.

21 I ricorrenti nella causa principale fanno presente che l'ultima frase dell'art. 7, n. 1, primo comma, del regolamento 3950/92, secondo cui «[l]a parte del quantitativo di riferimento eventualmente non trasferita con l'azienda viene aggiunta alla riserva nazionale», descrive solamente una situazione di fatto. Essi sottolineano che, tenuto conto delle osservazioni imperative impiegate in tale disposizione [«viene aggiunta (...)»], l'interpretazione sostenuta dal Ministro comporta che un provvedimento di riduzione dovrebbe essere applicato in ogni Stato membro, cosa che non si verifica.

22 I ricorrenti nella causa principale rilevano, inoltre, che il testo dell'art. 7, n. 1, del regolamento 3950/92 differisce da quello dell'art. 7, n. 2, secondo comma, del

regolamento 857/84 che, nella sua versione originaria, prevedeva espressamente che «[g]li Stati membri possono disporre che una parte dei quantitativi sia aggiunta alla riserva di cui all'art. 5». Ne conseguirebbe che, in assenza di un'indicazione chiara ed esplicita, la facoltà normativa prevista dal regolamento n. 857/84 non è stata accordata agli Stati membri dal regolamento n. 3950/92.

23 I convenuti nella causa principale sostengono che l'art. 7 del regolamento n. 3950/92 accorda alle autorità competenti degli Stati membri la piena facoltà di adottare provvedimenti di recupero in base alle modalità che devono essere stabilite dagli Stati membri. Essi si basano, a tal riguardo, principalmente sul significato corrente dei termini contenuti in tale disposizione e, in particolare, sull'ultima frase del primo comma del n. 1 di quest'ultima. Tale frase, secondo loro, prevede chiaramente che vi possano essere casi in cui una parte del quantitativo di riferimento associato ad un'azienda non venga trasferita con quest'ultima. Pertanto, perché tale frase abbia un senso, l'espressione «secondo modalità che gli Stati membri definiscono», menzionata allo stesso articolo, dovrebbe poter ricomprendere regole in forza delle quali una parte del quantitativo di riferimento non è trasferita con l'azienda, ma viene aggiunta alla riserva nazionale.

24 A sostegno della loro argomentazione, i convenuti nella causa principale rilevano, inoltre, da un lato, che una parte degli Stati membri (Regno del Belgio, Regno di Danimarca e Repubblica francese) ha interpretato l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92 nel senso che esso autorizza l'emanazione di provvedimenti di recupero e, dall'altro, che, successivamente alla notifica alla Commissione, da parte delle autorità irlandesi, delle Regulations 1995, quest'ultima non ha sollevato alcuna questione in relazione al loro contenuto.

25 La Commissione riconosce che l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92 enuncia il principio generale secondo cui la quota latte deve seguire l'azienda quando quest'ultima viene trasferita ad un nuovo produttore. Tuttavia, essa fa presente che tale disposizione prevede ugualmente che le modalità relative al trasferimento devono essere determinate dagli Stati membri «tenendo conto delle superfici

impiegate per la produzione lattiera o di altri criteri oggettivi (...)». La citata disposizione prevedrebbe, inoltre, che la quota latte che non viene trasferita con l'azienda debba essere aggiunta alla riserva nazionale. Ne consegue, necessariamente, a parere della Commissione, che uno Stato membro può, conformemente a tale disposizione, stabilire un sistema di recupero.

26 Al fine di interpretare l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92 e, più concretamente, di verificare se, tra le «modalità che gli Stati membri definiscono», possano figurare provvedimenti di recupero come quelli della causa principale, occorre preliminarmente ricordare la giurisprudenza costante, secondo cui il regime dei quantitativi di riferimento nel suo complesso si fonda sul principio generale previsto inizialmente dall'art. 7 del regolamento n. 857/84, e del regolamento della Commissione 3 giugno 1988, n. 1546, che fissano le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 139, pag. 12), e successivamente dall'art. 7, n. 1, primo comma, del regolamento n. 3950/92, principio 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 (v., in questo senso, sentenze 27 gennaio 1994, causa C-98/91, Herbrink, Racc. pag. I-223, punto 13, e causa C-189/92, Le Nan, Racc. pag. I-261, punto 12; 23 gennaio 1997, causa C-463/93, St. Martinus Elten, Racc. pag. I-255, punto 24, e 17 aprile 1997, causa C-15/95, EARL de Kerlast, Racc. pag. I-1961, punti 17 e 18).

27 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 nell'art. 7 del regolamento n. 3950/92. 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 (v., in tal senso, sentenza EARL de Kerlast, citata, punto 19).

28 Tuttavia, tale principio non può essere interpretato nel senso che vieta alle autorità competenti degli Stati membri di adottare provvedimenti legislativi, regolamentari o amministrativi che prevedano che, in caso di trasferimento di

un'azienda, per vendita o locazione, una parte del quantitativo di riferimento relativo a tale azienda venga aggiunto alla riserva nazionale.

29 A tal proposito si deve rilevare, anzitutto, che la formulazione stessa dell'art. 7, n. 1, primo comma, del regolamento n. 3950/92 dispone, da un lato, che le modalità relative al trasferimento del quantitativo di riferimento unitamente all'azienda cui corrisponde devono essere determinate dagli Stati membri e, dall'altro, che la parte del quantitativo di riferimento eventualmente non trasferita con l'azienda viene aggiunta alla riserva nazionale. Da ciò si evince che il legislatore comunitario ha, quanto meno, previsto la possibilità che, in caso di vendita o locazione di un'azienda lattiero-casearia, una parte del corrispondente quantitativo di riferimento non venga trasferita unitamente a quest'ultima.

30 È rilevante, quindi, constatare che una tale interpretazione non è contraria all'obiettivo specifico perseguito dal legislatore comunitario nell'introdurre un principio secondo cui il quantitativo di riferimento relativo ad un'azienda lattiero-casearia va trasferito solo unitamente a quest'ultima. In effetti, tale principio costituisce unicamente il corollario necessario del principio fondamentale che discende dall'economia generale della normativa in materia di prelievo supplementare sul latte, secondo cui un quantitativo di riferimento può essere attribuito a un imprenditore agricolo solo nei limiti in cui quest'ultimo abbia la qualità di produttore lattiero-caseario (v., in tal senso, sentenza 15 gennaio 1991, causa C-341/89, Ballmann, Racc. pag. I-25, punto 9). In altri termini, il principio secondo cui il quantitativo di riferimento viene trasferito solo unitamente all'azienda cui corrisponde ha lo scopo di impedire che quantitativi di riferimento vengano utilizzati non per produrre o commercializzare del latte, ma per ricavarne vantaggi meramente finanziari approfittando del valore di mercato di tali quantitativi di riferimento.

31 Infine, dal tredicesimo 'considerando' del regolamento n. 3950/92 si evince, da un lato, che l'esistenza di una riserva nazionale è necessaria per il funzionamento del regime del prelievo supplementare sul latte e, dall'altro, che il legislatore comunitario ha lasciato agli Stati membri un margine di discrezionalità sufficientemente ampio relativamente alla determinazione delle modalità di

alimentazione della loro riserva nazionale, indicando che esse possono «in particolare» farlo a mezzo di una riduzione lineare dell'insieme dei quantitativi di riferimento. Orbene, se è concesso alle autorità competenti degli Stati membri di alimentare la propria riserva nazionale in tal modo, la presenza del termine «in particolare» nel testo di tale 'considerando' non può che significare che essi possono ugualmente fare ricorso ad altri mezzi, di portata più limitata, quali, ad esempio, un provvedimento di recupero.

32 Si deve quindi concludere che gli Stati membri possono, in principio, ai sensi dell'art. 7, n. 1, primo comma, del regolamento 3950/92, introdurre nelle proprie normative interne provvedimenti di recupero come quello della causa principale.

33 Tuttavia, al fine di fornire una risposta completa al giudice di rinvio, occorre precisare che tale considerazione non può condurre alla conclusione che gli Stati membri sono legittimati ad introdurre qualsiasi tipo di provvedimento di recupero a qualunque condizione. Si deve, infatti, rilevare, in primo luogo, che, in considerazione del fatto che l'adozione di un provvedimento nazionale come quello di cui trattasi nella causa principale rientra nell'ambito della politica agricola comune, tale provvedimento non può essere adottato o applicato in modo da compromettere gli obiettivi perseguiti da tale politica e, in particolare, quelli previsti dall'organizzazione comune dei mercati nel settore lattiero.

34 In secondo luogo, come prescritto dall'art. 7, n. 1, primo comma, del regolamento n. 3950/92, le autorità competenti degli Stati membri, quando introducono o applicano provvedimenti di tal tipo, sono tenuti a farlo sulla base di criteri oggettivi.

35 In terzo luogo, è importante rilevare che, secondo una giurisprudenza costante, quando la regolamentazione comunitaria consente agli Stati membri di scegliere fra più modalità di applicazione, questi sono tenuti ad esercitare il proprio potere

discrezionale nel rispetto dei principi generali del diritto comunitario (sentenza 25 novembre 1986, cause 201/85 e 202/85, Klensch e a., Racc. pag. 3477, punto 10).

36 Un provvedimento di recupero come quello della causa principale deve, quindi, essere introdotto e applicato nel rispetto dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento (v., in tal senso, in particolare, sentenza 15 febbraio 1996, causa C-63/93, Duff e a., Racc. pag. I-569, punto 34). Inoltre, esso dev'essere, da un lato, commisurato allo scopo perseguito (v., in tal senso, in particolare, sentenza 15 aprile 1997, causa C-22/94, Irish Farmers Association e a., Racc. pag. I-1809, punti 30 e 31), e, dall'altro, applicato in modo non discriminatorio (v., in tal senso, in particolare, sentenza Klensch e a., citata, punto 8). Ugualmente, tale provvedimento deve rispettare i diritti fondamentali quali il diritto di proprietà (v., in tal senso, in particolare, sentenza 24 marzo 1994, causa C-2/92, Bostock, Racc. pag. I-955, punti 16 e 20), e il diritto al libero esercizio delle attività professionali (v., in tal senso, in particolare, sentenza 10 luglio 1991, cause riunite C-90/90 e C-91/90, Neu e a., Racc. pag. I-3617, punto 13).

37 Conseguentemente, tenendo conto dell'insieme delle considerazioni suesposte, si deve rispondere alla prima questione che quando stabiliscono, ai sensi dell'art. 7, n. 1, primo comma, del regolamento n. 3950/92, le modalità secondo le quali, in caso di vendita o di locazione delle aziende lattiere, i quantitativi di riferimento ad esse corrispondenti sono trasferiti con tali aziende, gli Stati membri, conformemente alla detta disposizione, possono prevedere che una parte di tali quantitativi di riferimento non sia trasferita con l'azienda al produttore che la rileva, ma venga aggiunta alla riserva nazionale attraverso un provvedimento di recupero («clawback»). Un provvedimento di tal tipo deve essere introdotto e applicato:

— senza compromettere gli obiettivi perseguiti dalla politica agricola comune e, in particolare, dall'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte;

— sulla base di criteri oggettivi, e

— in conformità dei principi generali del diritto comunitario quali, in particolare, i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, di proporzionalità, di non discriminazione nonché del rispetto dei diritti fondamentali.

Sulla seconda e terza questione

38 Con la sua seconda e la sua terza questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza se il principio di certezza del diritto vieti, in quanto principio generale del diritto comunitario, che uno Stato membro scelga, ai fini dell'adozione di provvedimenti nazionali di recupero adottati ai sensi dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92, una procedura secondo la quale uno strumento legislativo autorizza l'autorità competente a procedere all'adozione di tali provvedimenti mediante una comunicazione amministrativa pubblicata in un quotidiano nazionale.

39 I ricorrenti nella causa principale fanno valere che, se uno Stato membro è autorizzato a prevedere un meccanismo di recupero o una riduzione analoga, la procedura o le norme da esso scelte per prendere una tale decisione sono soggette ai principi fondamentali del diritto comunitario.

40 A parere dei ricorrenti nella causa principale, nel caso di specie, i provvedimenti nazionali di attuazione del regolamento n. 3950/92, contenuti nella comunicazione n. 266/20, non rispettano il principio di certezza del diritto in quanto non sono sufficientemente chiari e non permettono alle autorità nazionali, che agiscono conformemente alle disposizioni del diritto comunitario, di conoscere esattamente i limiti della loro competenza, né ai soggetti privati di agire in piena consapevolezza della portata dei propri diritti ed obblighi nell'ordinamento giuridico comunitario. Ancor meno essi consentirebbero di prevedere con ragionevole certezza le conseguenze giuridiche precise di una tale comunicazione pubblicata in un quotidiano.

41 Inoltre, essi sottolineano che tale tipo di comunicazione amministrativa non ha alcun fondamento né alcuna base giuridica nel diritto irlandese. In effetti, dato che non esiste una base legale per una comunicazione di tal tipo, questa non avrebbe maggiore autorità di un annuncio o un comunicato pubblicato dal Ministro nella stampa nazionale.

42 In tali condizioni, i ricorrenti nella causa principale ritengono che il sistema irlandese delle comunicazioni amministrative non rispetti il principio di certezza del diritto, poiché i diritti e gli obblighi dei privati possono essere modificati da un provvedimento che costituisce di fatto un decreto dell'esecutivo piuttosto che da una legge o risoluzione parlamentare.

43 D'altra parte, i convenuti nella causa principale rilevano che dal punto 34 della sentenza 27 settembre 1979, causa 230/78, Eridania e Società italiana per l'industria degli zuccheri (Racc. pag. 2749), risulta che, qualora un regolamento, come il regolamento n. 3950/92, autorizzi uno Stato membro ad adottare dei provvedimenti di attuazione, è solo il contenuto di tali provvedimenti nazionali a dover essere conforme al contenuto del regolamento comunitario e ai principi generali del diritto comunitario. A loro parere, la validità della procedura

nazionale scelta per adottare tali provvedimenti, siano essi legislativi, regolamentari o amministrativi, dovrebbe essere determinata sulla base del diritto pubblico e, eventualmente, del diritto costituzionale dello Stato membro interessato.

44 In ogni caso, i convenuti nella causa principale sottolineano che, nella fattispecie, il procedimento seguito dal Ministro per adottare il provvedimento di recupero di cui trattasi nella causa principale non è contrario al principio di certezza del diritto. Innanzi tutto, oltre al fatto che la decisione del Ministro costituirebbe un provvedimento amministrativo espressamente autorizzato da un regolamento avente forza di legge in Irlanda, nessuna obiezione sul modo in cui essa è stata resa pubblica potrebbe essere sollevata, dato che coloro che sono potenzialmente colpiti dal provvedimento trarrebbero vantaggio da tale maniera di procedere. In effetti, una decisione adottata con iter regolamentare verrebbe pubblicata nell'«*Iris Oifigiúil*», periodico letto da un pubblico ristretto. Inoltre, tale prassi sarebbe stata espressamente riconosciuta conforme alle prescrizioni del diritto irlandese dalla High Court. Infine, le decisioni del tipo di quella oggetto della causa principale avrebbero sovente un carattere d'urgenza e, comunque, perderebbero la loro efficacia se i produttori fossero informati preventivamente della loro imminente introduzione.

45 Pur ammettendo che, nell'attuare l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92, gli Stati membri debbano scegliere procedure conformi ai principi generali del diritto comunitario e, in particolare, al principio di certezza del diritto, la Commissione fa valere che gli Stati membri hanno il diritto di adottare provvedimenti a mezzo di una comunicazione pubblicata in un quotidiano nazionale, se il loro diritto interno lo permette e a condizione, da un lato, che tale comunicazione abbia un carattere vincolante e risponda ai requisiti di chiarezza e di certezza e, dall'altro, che, tenuto conto in particolare della diffusione e del numero di lettori del quotidiano di cui trattasi, sia possibile ragionevolmente supporre che le persone interessate da tale comunicazione siano venute a conoscenza del suo contenuto. Tuttavia, spetterebbe al giudice nazionale decidere se tali condizioni sono soddisfatte nella controversia principale.

46 A tal proposito occorre rilevare che, come ricordato ai punti 35 e 36 della presente sentenza, quando la normativa comunitaria lascia agli Stati membri la scelta tra diverse modalità di attuazione, essi sono tenuti ad esercitare il loro potere discrezionale nel rispetto dei principi generali del diritto comunitario, tra i quali figura il principio di certezza del diritto.

47 Secondo la giurisprudenza relativa a tale principio, gli Stati membri devono eseguire gli obblighi derivanti dal diritto comunitario con un'efficacia cogente incontestabile, come pure con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie a soddisfare le condizioni poste da detto principio (v., in tal senso, in particolare, sentenza 17 maggio 2001, causa C-159/99, Commissione/Italia, Racc. pag. I-4007, punto 32). A tal proposito, semplici prassi amministrative, per loro natura modificabili a volontà dell'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate come una valida esecuzione degli obblighi derivanti dal diritto comunitario, quando mantengono per gli interessati uno stato di incertezza in merito alla portata dei loro diritti in ambiti regolati dal diritto comunitario (v., in tal senso, in particolare, sentenze 24 marzo 1994, causa C-80/92, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-1019, punto 20, e 26 ottobre 1995, causa C-151/94, Commissione/Lussemburgo, Racc. pag. I-3685, punto 18).

48 È sicuramente vero che le modalità di esercizio di un potere discrezionale accordato agli Stati membri dalla normativa comunitaria non possono che essere soggette al diritto pubblico nazionale (sentenza Eridania e Società italiana per l'industria degli zuccheri, citata, punto 34). Tuttavia, come emerge dalla giurisprudenza ricordata al punto precedente, si potrebbe, eventualmente, controllare il principio di certezza del diritto in quanto principio generale del diritto comunitario, non soltanto in ragione del contenuto delle misure adottate da uno Stato membro, ma ugualmente a causa della procedura o della natura stessa dello strumento legislativo che tale Stato ha scelto per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria. Infatti, i requisiti, riconosciuti da tale giurisprudenza, concernenti il carattere obbligatorio delle misure adottate dagli Stati membri e la loro adeguata pubblicità, sono precisamente connessi alla natura dello strumento legislativo scelto e alla procedura seguita per la sua adozione.

49 Nel caso di specie, le questioni sollevate dal giudice del rinvio, come riformulate al punto 38 della presente sentenza, vertono su due aspetti particolari della procedura legislativa seguita ai fini dell'adozione del provvedimento di recupero di cui trattasi nella causa principale, ossia, sul fatto che le Regulations 1995, da un lato, legittimerebbero discrezionalmente il Ministro a prendere decisioni di tal tipo, e, dall'altro, ammetterebbero che queste ultime siano adottate mediante una comunicazione pubblicata nella stampa nazionale.

50 Per quanto concerne il primo aspetto della procedura menzionata, il solo fatto che uno strumento legislativo nazionale deleghi ad un'autorità di uno Stato membro, quale un ministro, la competenza ad adottare provvedimenti ai sensi dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92 non è di per sé atto a pregiudicare il principio di certezza del diritto, dato che l'adozione di un provvedimento a seguito di una procedura di tal tipo non comporta necessariamente che esso non sia vincolante o che non risponda ai requisiti di specificità, di precisione e di chiarezza prescritti dal suddetto principio.

51 Relativamente al secondo aspetto della procedura legislativa, è sufficiente rilevare che, se è vero che il principio di certezza del diritto esige una pubblicità adeguata per i provvedimenti nazionali adottati in attuazione di una normativa comunitaria, è pur vero che tale principio non prescrive alcuna forma particolare di pubblicità, quale la pubblicazione dei detti provvedimenti nella Gazzetta ufficiale dello Stato membro interessato.

52 In effetti, come emerge dalla giurisprudenza citata al punto 47 della presente sentenza, la ragione per cui il principio di certezza del diritto, in quanto principio generale di diritto comunitario, esige una pubblicità adeguata per le misure adottate dagli Stati membri in attuazione di un obbligo derivante dal diritto comunitario risiede nell'evidente necessità di garantire che i soggetti di diritto

interessati da tali misure siano messi in grado di conoscere la portata dei loro diritti ed obblighi nell'ambito particolare disciplinato dal diritto comunitario.

53 Ne consegue che una pubblicità adeguata dev'essere idonea a informare le persone fisiche o giuridiche interessate dal provvedimento adottato dei diritti e degli obblighi loro attribuiti da quest'ultimo. Pertanto, non è escluso che la pubblicazione di un provvedimento nella stampa nazionale possa soddisfare tale requisito. Tuttavia, spetta al giudice nazionale decidere, sulla base degli elementi fattuali di cui dispone, se ciò si verifica nella causa principale.

54 Occorre quindi risolvere la seconda e terza questione dichiarando che il principio di certezza del diritto non osta, in quanto principio generale di diritto comunitario, a che uno Stato membro scelga, nell'adottare misure nazionali in attuazione dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92, una procedura secondo la quale uno strumento legislativo autorizza l'autorità competente, quale un ministro, a procedere all'adozione di tali misure mediante decisione. Quanto alla pubblicità di tali provvedimenti, il suddetto principio esige che essa sia idonea a rendere noti alle persone fisiche o giuridiche interessate da tali misure i diritti e gli obblighi loro attribuiti da queste ultime. Spetta al giudice nazionale decidere, sulla base degli elementi fattuali di cui dispone, se ciò si è verificato nella causa principale.

Sulle spese

55 Le spese sostenute dalla Commissione, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla High Court con ordinanza 30 luglio 1999, dichiara:

1) Gli Stati membri, quando stabiliscono, in attuazione dell'art. 7, n. 1, primo comma, del regolamento del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, come modificato dal regolamento del Consiglio 14 giugno 1993, n. 1560, le modalità secondo le quali, in caso di vendita o di locazione delle aziende lattiere, i quantitativi di riferimento ad esse corrispondenti sono trasferiti con tali aziende, possono, conformemente alla detta disposizione, possono prevedere che una parte di tali quantitativi di riferimento non sia trasferita unitamente all'azienda al produttore che la rileva, ma venga aggiunta alla riserva nazionale attraverso un provvedimento di recupero («clawback»). Un provvedimento di tal tipo deve essere introdotto e applicato:

— senza compromettere gli obiettivi perseguiti dalla politica agricola comune e, in particolare, dall'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte;

— sulla base di criteri oggettivi, e

— in conformità dei principi generali del diritto comunitario quali, in particolare, i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, di proporzionalità, di non discriminazione nonché del rispetto dei diritti fondamentali.

2) Il principio di certezza del diritto non osta, in quanto principio generale di diritto comunitario, a che uno Stato membro scelga, nell'adottare provvedimenti nazionali in attuazione dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3950/92, una procedura secondo la quale uno strumento legislativo autorizza l'autorità competente, quale un ministro, a procedere all'adozione di tali provvedimenti mediante decisione. Quanto alla pubblicità di tali provvedimenti, il suddetto principio esige che essa sia idonea a rendere noti alle persone fisiche o giuridiche interessate da tali misure i diritti e gli obblighi loro attribuiti da questi ultimi. Spetta al giudice nazionale decidere, sulla base degli elementi fattuali di cui dispone, se ciò si è verificato nella causa principale.

Colneric Gulmann Skouris

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 20 giugno 2002.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione facente funzione

F. Macken