

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)
4 febbraio 1998 *

Nella causa T-93/95,

Bernard Laga, residente a Grisolles (Francia), con l'avv. Jean-François Le Petit, del foro di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Aloyse May, 31, Grand-Rue,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Gérard Rozet, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta da

Repubblica francese, rappresentata inizialmente dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e dal signor Frédéric Pascal, chargé de mission presso la stessa direzione,

* Lingua processuale: il francese.

successivamente dalla signora Kareen Rispaill-Bellanger, vicedirettore presso la stessa direzione, e dal signor Pascal, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

interveniante,

avente ad oggetto, da un lato, una domanda di annullamento della decisione dell'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (Ufficio nazionale interprofessionale del latte e dei prodotti-lattiero caseari) del 20 gennaio 1995, con cui si esclude che il ricorrente abbia diritto all'offerta d'indennizzo di cui al regolamento (CEE) del Consiglio 22 luglio 1993, n. 2187, che prevede un'offerta di indennizzo a taluni produttori di latte o di prodotti lattiero-caseari cui è stato temporaneamente impedito di esercitare la loro attività (GU L 196, pag. 6), e, dall'altro, una domanda di condanna della Commissione al risarcimento del danno subito a causa di questa decisione,

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Prima Sezione),

composto dal signor A. Saggio, presidente, dalla signora V. Tiili e dal signor R. M. Moura Ramos, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 21 ottobre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti e ambito normativo

1 Il ricorrente, produttore di latte, gestisce le sue terre nell'ambito di un gruppo agricolo di gestione in comune (GAGC) costituito con il signor Danduyt. Nell'ambito 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; in prosieguo: il «regolamento n. 1078/77»), egli ha sottoscritto un impegno di non commercializzazione che è scaduto il 1° luglio 1985.

2 Nel frattempo, il 31 marzo 1984, il Consiglio aveva adottato il regolamento (CEE) n. 857/84, 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 (GU L 90, pag. 13; in prosieguo: il «regolamento n. 857/84»). Questo prelievo era dovuto dai produttori che superavano un quantitativo di riferimento fissato sulla base della produzione di latte consegnata nel corso di un anno di riferimento.

3 Il regolamento n. 857/84, poiché non conteneva in origine alcuna disposizione specifica che prevedesse l'attribuzione di un quantitativo di riferimento ai produttori che, come il ricorrente, in esecuzione di un impegno di non commercializzazione assunto in base al regolamento n. 1078/77, non avevano fornito latte durante l'anno di riferimento, è stato in parte dichiarato invalido con due sentenze della Corte 28 aprile 1988, causa 120/86, Mulder (Racc. pag. 2321), e causa 170/86, Von Deetzen (Racc. pag. 2355).

- 4 In seguito a queste sentenze, il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) 20 marzo 1989, n. 764 (GU L 84, pag. 2; in prosieguo: il «regolamento n. 764/89»), e, successivamente, il regolamento 13 giugno 1991, n. 1639 (GU L 150, pag. 35; in prosieguo: il «regolamento n. 1639/91»), che modificano entrambi il regolamento n. 857/84. Questi regolamenti prevedevano l'attribuzione di un quantitativo di riferimento detto «specifico» ai produttori che non avevano fornito latte durante l'anno di riferimento. Il detto quantitativo di riferimento era in un primo momento concesso in via provvisoria, successivamente, dopo verifica di talune condizioni, diventava definitivo.
- 5 Con sentenza della Corte 19 maggio 1992, cause riunite C-104/89 e C-37/90, Mulder e a./Consiglio e Commissione (Racc. pag. I-3061), la Comunità è stata condannata a risarcire il danno subito dai ricorrenti a causa dell'applicazione del regolamento n. 857/84.
- 6 In seguito a questa sentenza il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) 22 luglio 1993, n. 2187, che prevede un'offerta di indennizzo a taluni produttori di latte o di prodotti lattiero-caseari cui è stato temporaneamente impedito di esercitare la loro attività (GU L 196, pag. 6; in prosieguo: il «regolamento n. 2187/93»).
- 7 L'art. 1 di questo regolamento prevede che è concesso un indennizzo ai produttori che hanno subito un danno per non aver potuto, in esecuzione di impegni assunti ai sensi del regolamento (CEE) n. 1078/77, consegnare o vendere latte durante l'anno di riferimento.
- 8 L'art. 2 stabilisce che la domanda di indennizzo è accolta, se presentata da produttori cui è stato assegnato un quantitativo di riferimento specifico definitivo, a norma del regolamento n. 764/89 o del regolamento n. 1639/91.

- 9 L'art. 14 prevede che, ai fini dell'indennizzo, viene presentata un'offerta ai produttori interessati da parte dell'autorità nazionale competente, in nome e per conto del Consiglio e della Commissione.
- 10 Con decreto del prefetto dell'Aisne del 31 agosto 1989, al ricorrente è stato attribuito un quantitativo di riferimento specifico provvisorio. Con decreto prefettizio 8 novembre 1991, tale quantitativo di riferimento specifico provvisorio è divenuto definitivo con effetto dal 30 marzo 1991.
- 11 Il 10 e 11 marzo 1994, l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (l'Ufficio nazionale interprofessionale del latte e dei prodotti lattiero-caseari; in prosieguo: l'«Onilait») ha effettuato un controllo nell'azienda del ricorrente. Esso è pervenuto alla conclusione che il ricorrente non aveva ripreso personalmente la produzione di latte, in violazione delle disposizioni dell'art. 3 bis, n. 3, del regolamento n. 857/84.
- 12 Con lettera 20 gennaio 1995, il direttore dell'Onilait ha comunicato al ricorrente che il quantitativo di riferimento specifico che gli era stato attribuito non poteva essere considerato definitivo e che, di conseguenza, senza pregiudizio per l'annullamento di questo quantitativo di riferimento che gli sarebbe stato notificato successivamente, l'Onilait non era in grado di versare l'indennizzo previsto dal regolamento n. 2187/93.
- 13 Il 6 marzo 1995 il direttore dell'Onilait ha adottato una decisione con cui annullava il quantitativo di riferimento specifico definitivo che era stato attribuito al ricorrente.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 14 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 17 marzo 1995, il ricorrente ha chiesto, ai sensi degli artt. 173, 178 e 215, secondo comma, del Trattato CE, l'annullamento della decisione contenuta nella lettera 20 gennaio 1995 del direttore dell'Onilait e la condanna dell'Onilait al pagamento dell'indennizzo previsto dal regolamento n. 2187/93, maggiorato degli interessi al tasso dell'8% a decorrere dal 19 maggio 1992, di una somma di 50 000 FF a titolo di spese irripetibili, nonché a tutte le spese. Questo ricorso era diretto contro l'Onilait in quanto «delegato delle istituzioni europee, in particolare della Commissione». In risposta ad una lettera della cancelleria dello stesso giorno, il ricorrente ha fatto pervenire al Tribunale, in data 30 marzo 1995, una versione modificata del ricorso, ormai diretto contro la Commissione.
- 15 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 9 giugno 1995, la Commissione ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità, sulla quale il ricorrente ha presentato le proprie osservazioni il 28 agosto 1995.
- 16 Il 10 ottobre 1995 la Repubblica francese ha chiesto di intervenire nella causa a sostegno delle conclusioni della Commissione.
- 17 Con ordinanza 29 novembre 1995, il presidente della prima sezione del Tribunale ha accolto questa domanda.
- 18 Con ordinanza dello stesso giorno, il Tribunale ha riunito all'esame del merito quello dell'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione.
- 19 Il 9 aprile 1996 l'interveniente ha presentato le sue osservazioni.

- 20 La fase scritta del procedimento si è conclusa il 31 maggio 1996, con il deposito della controreplica.
- 21 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza del 21 ottobre 1997.
- 22 Il ricorrente conclude, nel ricorso, che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione contenuta nella lettera 20 gennaio 1995 del direttore dell'Onilait;
 - condannare la Commissione al versamento dell'indennizzo previsto dal regolamento n. 2187/93, maggiorato degli interessi al tasso dell'8% a decorrere dal 19 maggio 1992;
 - condannare la Commissione al pagamento di 50 000 FF a titolo di spese irripetibili;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 23 Nella replica egli mantiene le sue conclusioni e chiede che, di conseguenza, l'Onilait gli invii un'offerta d'indennizzo come prevista dagli artt. 10 e 14 del regolamento n. 2187/93. In subordine, conclude per il pagamento di un'indennità di 1 220 634,30 FF ai sensi dell'art. 215 del Trattato.

- 24 La Commissione, convenuta, conclude che il Tribunale voglia:
- dichiarare irricevibile e, in subordine, respingere nel merito il ricorso d'annullamento;
 - dichiarare irricevibile e, in subordine, respingere nel merito il ricorso per risarcimento danni;
 - condannare il ricorrente alle spese.
- 25 Il governo francese, interveniente, conclude che il Tribunale voglia accogliere le conclusioni della Commissione considerando infondati i ricorsi di annullamento e per risarcimento danni.

Sulle conclusioni dirette all'annullamento

Sull'irricevibilità

Argomenti delle parti

- 26 A sostegno della sua eccezione, la Commissione fa valere, innanzi tutto, che il ricorso non soddisfa le condizioni poste dall'art. 19 dello Statuto CE della Corte e dall'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura del Tribunale, in quanto non consentirebbe di identificare i motivi dedotti. Essa ritiene quindi di non essere in grado di difendersi.

- 27 In secondo luogo essa sostiene che, nell'ipotesi in cui il ricorso dovesse essere interpretato nel senso che mira all'annullamento del controllo effettuato dall'Onilait nell'azienda del ricorrente o all'annullamento della decisione con cui è stato annullato il quantitativo di riferimento specifico attribuito al ricorrente, esso sarebbe irricevibile poiché rivolto contro atti compiuti da autorità nazionali nell'ambito delle attività normali e tradizionali di attuazione della normativa comunitaria che si applica ai produttori di latte.
- 28 Contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, gli atti di cui trattasi non sarebbero semplici atti preparatori della decisione di rifiuto dell'offerta. Questa tesi disconoscerebbe l'ampia competenza di diritto comune di cui gli Stati membri sono investiti nell'attuazione e nel controllo della normativa comunitaria, competenza che sarebbe confermata nella fattispecie dalla circolare delle autorità francesi che indica i mezzi di attuazione della normativa relativa al regime delle quote lattiere. Il giudice naturale di tali atti sarebbe quindi il giudice nazionale.
- 29 In risposta alla prima eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione nei confronti delle conclusioni miranti all'annullamento, il ricorrente sostiene che il ricorso contiene tutti gli elementi necessari.
- 30 Per quanto riguarda la seconda eccezione d'irricevibilità, egli afferma che l'atto impugnato è un atto dell'Onilait che agisce in qualità di mandatario della Comunità. Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, le missioni di controllo svolte dall'Onilait, anche se effettuate nell'ambito del diritto nazionale, sarebbero atti preparatori di una decisione adottata da questa amministrazione nella sua qualità di mandatario della Comunità. Di conseguenza, il Tribunale sarebbe competente a controllare tali atti.

- 31 Il ricorrente ritiene che le tre condizioni poste per l'attribuzione di un'indennità nell'ambito del regolamento n. 2187/93 siano soddisfatte nel suo caso. Non sarebbe contestato il fatto che egli ha fornito latte alla latteria, che questo latte è stato raccolto nell'azienda agricola e che quest'ultima disponeva di tutti gli impianti per questa produzione. Di conseguenza, l'Onilait, in seguito al suo controllo in data 10 e 11 marzo 1994, non avrebbe potuto addebitare al ricorrente di non aver ripreso personalmente la gestione, se non voleva aggiungere al regolamento n. 2187/93 condizioni che non vi figurano.
- 32 Il controllo di cui trattasi non sarebbe stato quindi tale da dimostrare la violazione da parte del ricorrente degli obblighi che ad esso incombevano e l'atto impugnato sarebbe viziato da un errore di fatto.

Giudizio del Tribunale

- 33 Da una giurisprudenza consolidata risulta che, secondo le norme che disciplinano le rispettive competenze della Comunità e degli Stati membri, spetta a questi ultimi assicurare nel loro territorio l'esecuzione della normativa comunitaria, in particolare in materia di politica agricola comune (sentenza della Corte 7 luglio 1987, cause riunite 89/86 e 91/86, *Étoile Commerciale e CNTA/Commissione*, Racc. pag. 3005, punto 11; ordinanza del Tribunale 21 ottobre 1993, cause riunite T-492/93 e T-492/93 R, *Nutral/Commissione*, Racc. pag. II-1023, punto 26). Gli atti adottati dalle autorità nazionali nell'ambito dell'esecuzione di quest'ultima politica sono quindi normalmente assoggettati al controllo del giudice nazionale.
- 34 Nella fattispecie, il sistema d'indennizzo istituito dal regolamento n. 2187/93 conferisce alle autorità nazionali il potere di presentare ai produttori offerte di indennizzo in nome e per conto del Consiglio e della Commissione (v. secondo 'considerando' e art. 14 del regolamento).

- 35 In forza dell'art. 2 del regolamento n. 2187/93, solo i produttori ai quali è stato assegnato un quantitativo di riferimento specifico definitivo possono beneficiare di un'offerta d'indennizzo. In applicazione del regolamento n. 857/84, come modificato dai regolamenti nn. 764/89 e 1639/91, l'assegnazione dei quantitativi di riferimento specifici definitivi è subordinata alla ripresa effettiva della produzione lattiera.
- 36 Ne deriva quindi che il potere, attribuito alle autorità nazionali dal regolamento n. 2187/93, di presentare un'offerta d'indennizzo ad ogni produttore in nome e per conto del Consiglio e della Commissione (v. supra, punto 9) è esso stesso strettamente legato alla ripresa effettiva della produzione di latte da parte del destinatario dell'offerta.
- 37 In mancanza di una tale ripresa, viene meno la condizione essenziale prevista dal regolamento n. 2187/93 perché vi sia un'offerta d'indennizzo.
- 38 Secondo la normativa vigente, il controllo dell'esistenza della ripresa della produzione spetta alla stessa autorità nazionale che ha il compito di effettuare l'offerta di indennizzo (v. art. 3 bis, n. 3, del regolamento n. 857/84, aggiunto dal regolamento n. 764/89 e modificato dal regolamento n. 1639/91).
- 39 Pertanto, gli atti con cui si constata l'inesistenza di una tale ripresa e quelli che, di conseguenza, rifiutano il quantitativo di riferimento specifico definitivo rientrano nel controllo del giudice nazionale (sentenza del Tribunale 11 luglio 1996, causa

T-271/94, Branco/Commissione, Racc. pag. II-749, punto 53). Del resto, il ricorrente ha effettivamente impugnato dinanzi al giudice nazionale l'atto di revoca del quantitativo di riferimento specifico definitivo, nonché le constatazioni effettuate nel corso della visita di controllo avvenuta nella sua azienda agricola.

40 Occorre constatare che il ricorrente si limita a sostenere che l'atto impugnato, cioè il rifiuto delle autorità nazionali di effettuare un'offerta d'indennizzo, è la conseguenza di un errore commesso nel corso del controllo effettuato nella sua azienda agricola da queste stesse autorità. Esso non deduce pertanto nessun motivo d'annullamento diverso da quello relativo alla verifica della ripresa della produzione.

41 Alla luce di queste considerazioni, le conclusioni miranti all'annullamento sono in sostanza rivolte contro le constatazioni effettuate nel corso della visita di controllo da parte delle autorità nazionali. Esse mirano quindi a mettere in causa la validità di una decisione adottata dagli organi nazionali incaricati di dare attuazione a talune misure nell'ambito della politica agricola comune (v., nello stesso senso, per quanto riguarda il ricorso per risarcimento danni, sentenza della Corte 2 marzo 1978, cause riunite 12/77, 18/77 e 21/77, Debayer e a./Commissione, Racc. pag. 553, punto 25).

42 Ne deriva che il Tribunale non è competente a controllare la legittimità dell'atto al quale si riferiscono in sostanza le conclusioni miranti all'annullamento.

43 Pertanto, tali conclusioni sono irricevibili.

Sulle conclusioni dirette al risarcimento del danno

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

- 44 La Commissione ritiene che le conclusioni miranti al risarcimento contenute nel ricorso siano irricevibili, in quanto esse mirerebbero in realtà a raggiungere lo stesso obiettivo che viene perseguito con le conclusioni tendenti all'annullamento (sentenza del Tribunale 15 marzo 1995, causa T-514/93, Cobrecaf e a./Commissione, Racc. pag. II-621). Essa sostiene che le conclusioni miranti al risarcimento sono anch'esse irricevibili, poiché non sono corroborate da elementi indispensabili. In particolare, il ricorso non consentirebbe di identificare i motivi dedotti al riguardo, il che impedirebbe alla Commissione di difendere i suoi interessi. Anche dopo l'indicazione, nella replica, dell'importo del danno fatto valere, il ricorrente non formulerebbe alcun addebito contro la Commissione.
- 45 Il ricorrente afferma, innanzi tutto, che l'irricevibilità della domanda di annullamento non comporta quella della domanda di risarcimento. In secondo luogo, egli ritiene che il ricorso contenga tutti gli elementi necessari e che la Commissione non potrebbe consultarlo su tale punto, in quanto essa dispone di elementi più concreti che egli stesso ignora, in particolare l'importo dell'indennità al quale egli ha diritto. Nella replica egli calcola il risarcimento al quale ritiene di aver diritto in base al regolamento n. 2187/93.

Giudizio del Tribunale

- 46 Il Tribunale constata in via preliminare che, con le sue conclusioni miranti all'accertamento della responsabilità, il ricorrente chiede il pagamento dell'indennità che a suo parere avrebbe dovuto costituire oggetto dell'offerta d'indennizzo rifiutata dall'Onilait. Infatti, egli conclude che questa autorità gli presenti un'offerta

d'indennizzo come prevista dagli artt. 10 e 14 del regolamento n. 2187/93 e, in subordine, quantifica la sua domanda di risarcimento in relazione ad un indennizzo calcolato in base al regolamento n. 2187/93.

47 Ora, come è stato constatato sopra (punti 37-40), il rifiuto di presentare al ricorrente un'offerta d'indennizzo, che è imputabile alla convenuta alle condizioni previste dal regolamento n. 2187/93, era la conseguenza del risultato dei controlli effettuati dalle autorità nazionali. Poiché la domanda di risarcimento si basa su un'asserita inesattezza delle constatazioni effettuate nel corso di questi controlli, il fatto all'origine del danno di cui il ricorrente chiede il risarcimento è quindi un atto delle autorità nazionali adottato nell'esercizio delle proprie competenze. Ne deriva che le condizioni per adire il Tribunale ai sensi degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato non sono soddisfatte. Infatti, queste disposizioni attribuiscono competenza al giudice comunitario solo per risarcire i danni causati dalle istituzioni comunitarie o dai loro dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni. I danni causati dalle autorità nazionali non possono quindi implicare la responsabilità della Comunità e rientrano unicamente nella competenza dei giudici nazionali, che ne garantiscono l'eventuale risarcimento (v., in particolare, sentenza del Tribunale 14 settembre 1995, causa T-571/93, Lefebvre e a./Commissione, Racc. pag. II-2379, punto 65; v. anche sentenze della Corte 12 dicembre 1979, causa 12/79, Wagner Agrarhandel/Commissione, Racc. pag. 3657, punto 10, e 26 febbraio 1986, causa 175/84, Krohn/Commissione, Racc. pag. 753, punto 18).

48 Inoltre, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata, anche se il ricorso d'annullamento e il ricorso per risarcimento costituiscono due vie di ricorso autonomo e anche se, in via di principio, l'irricevibilità di una domanda di annullamento non comporta quella di una domanda di indennizzo intesa al risarcimento dei danni che si asseriscono causati dall'atto impugnato, l'irricevibilità della domanda di annullamento comporta quella della domanda di risarcimento qualora quest'ultima sia in realtà diretta alla revoca di una decisione individuale e abbia per effetto, nell'ipotesi di un suo accoglimento, di eliminare gli effetti giuridici di questa decisione (v., in particolare, sentenza Cobrecaf e a./Commissione, citata, punti 58 e 59).

- 49 Nella fattispecie, occorre constatare che le conclusioni per il risarcimento mirano alla condanna della convenuta al pagamento dell'indennizzo rifiutato con la decisione impugnata. Esse avrebbero quindi per effetto il conseguimento del risultato che una tale decisione ha precisamente escluso e che il ricorrente ha cercato di ottenere mediante le sue conclusioni dirette all'annullamento.
- 50 Alla luce di queste considerazioni, le conclusioni miranti al risarcimento sono irricevibili.
- 51 Per quanto riguarda le conclusioni del ricorrenti miranti alla condanna della convenuta al pagamento di una somma di 50 000 FF a titolo di «spese irripetibili», esse non sono corroborate da alcun elemento di fatto e di diritto — come richiesto dall'art. 44, n. 1, del regolamento di procedura — che consenta al Tribunale di statuire su una tale domanda. Pertanto, anch'esse sono irricevibili.

Sulle spese

- 52 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda. Non essendo ricevibili le conclusioni del ricorrente, quest'ultimo va condannato alle spese, in conformità alle conclusioni formulate in tal senso dalla Commissione.
- 53 Ai sensi dell'art. 87, n. 4, del regolamento di procedura, le spese sostenute dalla Repubblica francese, parte interveniente, rimarranno a suo carico.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è irricevibile.**

- 2) Il ricorrente è condannato alle spese.**

- 3) L'interveniente sopporterà le proprie spese.**

Saggio

Tiili

Moura Ramos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 4 febbraio 1998.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

A. Saggio