

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)
16 aprile 1997 *

Nella causa T-541/93,

James Connaughton, Thomas Fitzsimons e Patrick Griffin, residenti rispettivamente a Kilbeggan, Askeaton e Clonmel (Irlanda), con gli avv. ti James O'Reilly, SC, del foro d'Irlanda, Philippa Watson, barrister, del foro d'Irlanda, su incarico dell'avv. Oliver Ryan-Purcell, solicitor, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il Fyfe Business Centre, 29, rue Jean-Pierre Brasseur,

ricorrenti,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori Arthur Brautigam, consigliere giuridico, e Michael Bishop, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Bruno Eynard, direttore generale della direzione degli affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

sostenuto da

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Gérard Rozet, consigliere giuridico, e Xavier Lewis, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

* Lingua processuale: l'inglese.

e

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato inizialmente dal signor John D. Colahan, quindi dal signor Steven T. Braviner, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

intervenant,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE, del regolamento (CEE) del Consiglio 22 luglio 1993, n. 2187, che prevede un'offerta d'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 particolare degli artt. 8 e 14 del medesimo,

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

composto dai signori A. Saggio, presidente, C. W. Bellamy e A. Kalogeropoulos, dalla signora V. Tiili e dal signor R. M. Moura Ramos, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 21 maggio 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti e contesto normativo

1 Nel 1977, per ridurre le eccedenze nella produzione di latte nella Comunità, il Consiglio adottava il regolamento (CEE) 17 maggio 1977, n. 1078, che istituisce un regime di premi per la non commercializzazione di latte e dei prodotti lattiero-caseari e per la riconversione di mandrie bovine a orientamento lattiero (GU L 131, pag. 1). Questo regolamento offriva un premio ai produttori in cambio della sottoscrizione di un impegno di non commercializzazione del latte o di riconversione di mandrie bovine per un periodo di cinque anni.

2 Nell'ambito del regime istituito da tale regolamento, i ricorrenti, produttori lattieri irlandesi, sottoscrivevano impegni di non commercializzazione o di riconversione della loro produzione.

3 Nel 1984, onde far fronte ad una persistente situazione di sovrapproduzione, il Consiglio adottava il regolamento (CEE) 31 marzo 1984, n. 856 (GU L 90, pag. 10), 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 148, pag. 13). Il nuovo art. 5 quater di quest'ultimo regolamento istituisce un «prelievo supplementare» sui quantitativi di latte consegnati dai produttori in eccesso rispetto ad un «quantitativo di riferimento».

4 Nel regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, 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 (GU L 90, pag. 13; in prosieguo: il «regolamento n. 857/84»), veniva fissato il quantitativo di riferimento per ciascun produttore in base ai quantitativi consegnati nel corso di un anno di riferimento, vale a dire l'anno civile 1981, facendo salva la possibilità per gli Stati membri di optare per l'anno 1982 o per l'anno 1983. Esso veniva integrato dal regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 132, pag. 11; in prosieguo: il «regolamento n. 1371/84»).

- 5 Gli impegni di non commercializzazione o di riconversione dei ricorrenti riguardavano i suddetti anni di riferimento. Non avendo prodotto latte nel corso di tali anni, essi non potevano essere assegnatari di un quantitativo di riferimento né di conseguenza mettere in commercio alcun quantitativo di latte in esenzione dal prelievo supplementare.
- 6 Con sentenze 28 aprile 1988, causa 120/86, Mulder (Racc. pag. 2321), e causa 170/86, Von Deetzen (Racc. pag. 2355), la Corte dichiarava invalido il regolamento n. 857/84, come integrato dal regolamento n. 1371/84, per violazione del principio del legittimo affidamento.
- 7 In esecuzione di tali sentenze, il Consiglio adottava il regolamento (CEE) 20 marzo 1989, n. 764, recante modifica del 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 84, pag. 2; in prosieguo: il «regolamento n. 764/89»). In forza di questo regolamento di modifica, i produttori che avevano sottoscritto impegni di non commercializzazione o di riconversione ricevevano un quantitativo di riferimento cosiddetto «specifico». Tali produttori sono denominati «produttori SLOM I».
- 8 L'attribuzione di un quantitativo di riferimento specifico veniva subordinata a varie condizioni. Alcune di esse venivano dichiarate illegittime dalla Corte con sentenze 11 dicembre 1990, causa C-189/89, Spagl (Racc. pag. I-4539), e causa C-217/89, Pastätter (Racc. pag. I-4585).
- 9 A seguito di tali sentenze, il Consiglio adottava il regolamento (CEE) 13 giugno 1991, n. 1639, recante modifica del 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 150, pag. 35; in prosieguo: il «regolamento n. 1639/91»), con il quale veniva assegnato un quantitativo di riferimento specifico ai produttori interessati. Questi ultimi sono denominati «produttori SLOM II».

10 Uno dei produttori che avevano proposto un ricorso sul quale era intervenuta la declaratoria di invalidità del regolamento n. 857/84 aveva nel frattempo, insieme ad altri produttori, esperito nei confronti del Consiglio e della Commissione un'azione di risarcimento dei danni subiti in conseguenza della mancata assegnazione di un quantitativo di riferimento in sede di applicazione di questo regolamento. Con sentenza 19 maggio 1992, cause riunite C-104/89 e C-37/90, Mulder e a./Consiglio e Commissione (Racc. pag. I-3061; in prosieguo: la «sentenza Mulder II»), la Corte dichiarava la Comunità responsabile per i suddetti danni. Risulta da questa sentenza che qualsiasi produttore al quale fosse stato impedito lo smercio del latte unicamente a causa del suo impegno di non commercializzazione o di riconversione aveva, in linea di principio, diritto ad ottenere un indennizzo per i danni subiti.

11 A fronte del numero considerevole dei produttori interessati e della difficoltà di trattare soluzioni individuali, il 5 agosto 1992 il Consiglio e la Commissione pubblicavano la comunicazione 92/C 198/04 (GU C 198, pag. 4, in prosieguo: la «comunicazione» o la «comunicazione 5 agosto»). Dopo aver richiamato in essa le conseguenze della sentenza Mulder II, e allo scopo di dare a quest'ultima piena efficacia, le istituzioni manifestavano la loro intenzione di adottare criteri pratici di indennizzo dei produttori interessati. Fino all'adozione di tali criteri, le istituzioni si impegnavano a rinunciare, nei confronti di ogni produttore che aveva diritto a un indennizzo, a far valere la prescrizione risultante dall'art. 43 dello Statuto CE della Corte. Tuttavia, l'impegno era subordinato alla condizione che il diritto all'indennizzo non fosse ancora prescritto alla data di pubblicazione della comunicazione ovvero alla data in cui il produttore si era rivolto a una delle istituzioni. Infine, il Consiglio e la Commissione rassicuravano i produttori in ordine al fatto che il non manifestarsi a partire dalla data della comunicazione fino all'adozione dei criteri pratici di indennizzo non avrebbe recato loro alcun pregiudizio.

12 Facendo seguito alla comunicazione 5 agosto, il Consiglio adottava il regolamento (CEE) 22 luglio 1993, n. 2187, che prevede un'offerta d'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»). Il regolamento prevede un'offerta di indennizzo forfettario ai produttori che avevano ricevuto quantitativi di riferimento specifici alle condizioni previste dai regolamenti nn. 764/89 e 1639/91.

- 13 L'art. 8 del regolamento n. 2187/93 dispone che l'indennizzo viene offerto soltanto per il periodo per il quale il relativo diritto non è prescritto. La data di interruzione del termine di prescrizione di cinque anni, di cui all'art. 43 dello Statuto della Corte, è la data della domanda presentata a una delle istituzioni della Comunità oppure la data di iscrizione in ruolo di un ricorso proposto dinanzi alla Corte o ancora, al più tardi, la data di pubblicazione della menzionata comunicazione, vale a dire il 5 agosto 1992 [art. 8, n. 2, lett. a)]. Il periodo coperto dall'indennizzo decorre da una data anteriore di cinque anni alla data di interruzione della prescrizione fino al momento in cui il produttore ha ricevuto un quantitativo di riferimento specifico ai sensi dei regolamenti nn. 764/89 e 1639/91.
- 14 In forza dell'art. 14, ultimo capoverso, del regolamento n. 2187/93, l'accettazione dell'offerta comporta la rinuncia a qualsiasi azione nei confronti delle istituzioni comunitarie per il danno in questione.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 15 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 14 ottobre 1993, i ricorrenti hanno chiesto l'annullamento del regolamento n. 2187/93 e in particolare degli artt. 8 e 14 del medesimo.
- 16 Il 19 novembre 1993 i ricorrenti hanno presentato una domanda di provvedimenti provvisori diretta a far sì che il Tribunale ordini, da un lato, la sospensione dell'esecuzione del regolamento n. 2187/93, in particolare del suo art. 14, ultimo capoverso, e, dall'altro, l'adozione da parte del Consiglio e della Commissione dei provvedimenti atti a consentire ai ricorrenti di accettare l'indennizzo forfettario previsto dal regolamento impugnato senza essere costretti alla rinuncia agli atti delle domande di risarcimento proposte. Con ordinanza 1° febbraio 1994, cause riunite T-278/83 R, T-555/93 R, T-280/93 R e T-541/93 R, Jones e a./Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-11), il presidente del Tribunale ha respinto la domanda.
- 17 Con ordinanza 30 agosto 1994 la Commissione e il Regno Unito sono stati autorizzati a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio. In seguito al deposito delle memorie d'intervento, i ricorrenti non hanno presentato osservazioni entro il termine prescritto.

18 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione ampliata) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Le parti sono state sentite all'udienza del 21 maggio 1996, ad eccezione del Regno Unito, parte interveniente, che non si è fatto rappresentare all'udienza.

19 I ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— annullare il regolamento n. 2187/93, in particolare gli artt. 8 e 14 del medesimo;

— condannare il convenuto alle spese.

20 Il convenuto conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile o, in subordine, respingerlo;

— condannare i ricorrenti alle spese.

21 La Commissione, parte interveniente, conclude che il Tribunale voglia dichiarare il ricorso irricevibile o, in subordine, respingerlo.

22 Il Regno Unito, parte interveniente, conclude che il Tribunale voglia respingere il ricorso nel merito.

Motivi e argomenti delle parti

23 I ricorrenti deducono tre motivi di annullamento. Il primo fa riferimento all'errata esecuzione, attraverso il regolamento impugnato, della sentenza Mulder II ed alla

violazione del principio posto a tutela della buona fede, del principio dell'«estoppel» e di quello del legittimo affidamento; il secondo, all'errata applicazione delle disposizioni dell'art. 43 dello Statuto CE della Corte e, il terzo, all'imposizione ai produttori, mediante il regolamento, di un vincolo alla loro libertà di iniziativa. Nel controricorso il Consiglio, sostenuto dalla Commissione e dal Regno Unito, parti intervenienti, confuta tali motivi ed eccepisce l'irricevibilità del ricorso.

Sulla ricevibilità

- 24 Il Consiglio solleva due eccezioni d'irricevibilità. Con la prima esso obietta che i ricorrenti non sono individualmente e direttamente interessati dal regolamento n. 2187/93. Con la seconda eccezione esso fa valere che questo regolamento non può essere impugnato dai produttori, considerati come destinatari di un'offerta d'indennizzo.
- 25 La Commissione, nelle proprie osservazioni formulate nella memoria d'intervento, aderisce alle conclusioni del Consiglio senza tuttavia aggiungervi autonomi motivi.
- 26 Il Tribunale ritiene necessario esaminare preliminarmente la seconda eccezione di irricevibilità, posto che l'analisi degli effetti dell'atto impugnato precede in ordine logico quella della questione se lo stesso atto riguardi direttamente e individualmente i ricorrenti.

Sugli effetti dell'atto impugnato

Argomenti delle parti

- 27 Il Consiglio assume che il regolamento n. 2187/93 non è un atto sindacabile in sede giurisdizionale. Esso non produrrebbe effetti vincolanti in quanto non modificherebbe la sfera giuridica dei produttori senza il loro assenso, vale a dire nel caso in cui l'offerta in esso prevista venga accettata.

- 28 La Commissione formula lo stesso argomento nel confutare l'incidenza diretta dell'atto impugnato sui ricorrenti, sottolineando nel contempo come il regolamento faccia ai ricorrenti un'offerta che gli stessi sono liberi di accettare o rispettare.
- 29 I ricorrenti non hanno presso posizione su tale eccezione.

Giudizio del Tribunale

- 30 Possono costituire oggetto di un'azione di annullamento solo i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di questo (sentenza della Corte 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639, punto 9; ordinanze del Tribunale 30 novembre 1992, causa T-36/92, SFEI e a./Commissione, Racc. pag. II-2479, punto 38, e 21 ottobre 1993, cause riunite T-492/93 e T-492/93 R, Nutral/Commissione, Racc. pag. II-1023, punto 24; sentenza del Tribunale 22 ottobre 1996, causa T-154/94, Comité des salines de France e Compagnie des salines du Midi et des salines de l'Est/Commissione, Racc. pag. II-1377, punto 37).
- 31 Nel caso di specie, emerge chiaramente dal quarto 'considerando' del regolamento n. 2187/93 e da una interpretazione sistematica dei suoi artt. 1, 8 e 14 che il detto regolamento istituisce un sistema di offerta di indennizzo a favore dei produttori SLOM I e SLOM II. Infatti, il quarto 'considerando' e gli artt. 8 e 14 fanno uso del termine «offerta», delle espressioni «l'indennizzo viene offerto soltanto (...)», «l'indennizzo è offerto», nonché «offerta di indennizzo». Risulta inoltre dal quarto 'considerando' e, in particolare, dall'art. 11 del regolamento impugnato che le offerte hanno carattere forfettario, in quanto i loro importi sono calcolati senza tener conto dei danni concretamente subiti né delle particolari circostanze di ciascun produttore. Ai produttori è assegnato un termine di due mesi per accettare l'offerta. L'accettazione dell'offerta comporta la rinuncia a qualsiasi azione nei confronti delle istituzioni per il risarcimento del danno subito (art. 14, ultimo capoverso). Per contro, in caso di rifiuto dell'offerta, quest'ultima non vincola più le istituzioni per l'avvenire (art. 14, terzo comma, del regolamento), ma resta ai produttori la possibilità di intentare un'azione di risarcimento contro la Comunità.

- 32 Risulta pertanto che, come ha osservato il Consiglio, il regolamento n. 2187/93 si limita a prevedere che ai produttori di latte che hanno subito danni in conseguenza dell'applicazione del regolamento n. 857/84 sia rivolta un'offerta di indennizzo per il periodo stabilito in conformità dell'art. 8 del regolamento. Più esattamente, i criteri che disciplinano questa offerta forfettaria consentono ai detti produttori di richiedere che tale offerta sia loro rivolta e assegnano loro un termine di due mesi per accettarla. È implicito nella natura stessa dell'offerta che la sua accettazione sia accompagnata da determinate conseguenze, in quanto essa comporta la rinuncia a qualsiasi azione nei confronti delle istituzioni. Tuttavia, l'accettazione resta una scelta rimessa alla valutazione dei produttori.
- 33 Nel caso in cui non accetti l'offerta, il produttore resta esattamente nella stessa situazione in cui si sarebbe trovato se il regolamento de quo non fosse stato adottato, poiché conserva il diritto di esperire un ricorso per risarcimento ai sensi degli artt. 178 e 215 del Trattato.
- 34 Dal tenore del regolamento impugnato risulta quindi che il Consiglio ha in realtà concesso ai produttori che avevano diritto ad un risarcimento una modalità ulteriore d'indennizzo. I produttori potevano già avvalersi, come è stato richiamato, del ricorso per risarcimento previsto dagli artt. 178 e 215 del Trattato. Poiché il numero dei produttori interessati (v. precedente punto 11) escludeva, stando ai 'considerando' del regolamento n. 2187/93, che si potesse prendere in considerazione ciascuna situazione individuale, l'atto impugnato ha attribuito loro la possibilità di ottenere la riparazione alla quale hanno diritto senza dover esperire un ricorso per risarcimento.
- 35 Il regolamento n. 2187/93 ha dunque, rispetto ai produttori, natura di proposta transattiva, la cui accettazione è facoltativa, e costituisce un'alternativa alla soluzione giurisdizionale della controversia. La sfera giuridica dei produttori considerati non è interessata negativamente, posto che l'atto impugnato non menoma i loro diritti. Al contrario, esso si limita ad offrire un'ulteriore modalità per ottenere una riparazione.

- 36 In ordine agli artt. 8 e 14 del regolamento n. 2187/93, il cui annullamento è richiesto più specificamente dai ricorrenti, essi si limitano a stabilire il periodo per il quale un indennizzo è offerto nonché le conseguenze dell'accettazione dell'offerta. Orbene, essendo l'accettazione facoltativa, il prodursi degli effetti di queste disposizioni rimane subordinato alla volontà di ciascun produttore destinatario di una proposta di transazione.
- 37 Alla luce di tali circostanze e della giurisprudenza relativa agli atti che si limitano a riflettere l'intenzione di un'istituzione (sentenza della Corte 27 settembre 1988, causa 114/86, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. 5289), il Tribunale ritiene che il regolamento n. 2187/93, in quanto prevede un'offerta rivolta ai produttori, non è un atto che può essere impugnato da questi ultimi mediante ricorso d'annullamento.
- 38 Occorre aggiungere che, a parte l'offerta d'indennizzo e le condizioni alle quali è assoggettata, il regolamento n. 2187/93 non produce alcun effetto giuridico nei confronti dei produttori. Infatti, le norme del regolamento che non riguardano l'offerta d'indennizzo e le sue condizioni si applicano solo alle autorità nazionali.
- 39 Conseguentemente, il ricorso dev'essere dichiarato irricevibile, senza che sia necessario prendere in esame la prima eccezione di irricevibilità.

Sulle spese

- 40 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. I ricorrenti sono rimasti soccombenti e vanno quindi condannati, tenuto conto delle conclusioni del Consiglio, alle spese sostenute da questa istituzione. Ai sensi dell'art. 87, n. 4, del regolamento di procedura, il Regno Unito e la Commissione, parti intervenienti, sopporteranno le loro spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è irricevibile.**
- 2) **I ricorrenti sopporteranno le loro spese e quelle del Consiglio.**
- 3) **Il Regno Unito e la Commissione sopporteranno le loro spese.**

Saggio

Bellamy

Kalogeropoulos

Tiili

Moura Ramos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 aprile 1997.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

A. Saggio