

SENTENZA DEL TRIBUNALE (giudice unico)

21 giugno 2000 *

Nella causa T-537/93,

Hervé Tromeur, residente in Fuzunec (Francia), con gli avv.ti C. Larzul e F. Buffet, indi con l'avv. A. Delanoé, del foro di Rennes, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. A. May, 398, route d'Esch,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dalla signora A.M. Colaert, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistita dall'avv. M. Núñez Müller, del foro di Amburgo, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor A. Morbilli, direttore generale presso la direzione «affari giuridici» della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

e

* Lingua processuale: il francese.

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor G. Berscheid, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dall'avv. M. Núñez Müller, del foro di Amburgo, con domicilio eletto presso il signor C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuti,

avente ad oggetto la domanda di risarcimento, ai sensi degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CE (divenuti artt. 235 CE e 288, secondo comma, CE), dei danni subiti dal ricorrente a causa del divieto di smerciare latte a norma 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), come 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),

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (giudice unico),

giudice: R.M. Moura Ramos

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in esito alla trattazione orale del 28 gennaio 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

- 1 Nel 1977 il Consiglio, per far fronte a un'eccedenza di produzione di latte nella Comunità, adottava il regolamento (CEE) 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). Questo regolamento offriva un premio ai produttori in cambio della sottoscrizione di un impegno di non commercializzazione del latte o di riconversione delle mandrie per un periodo di cinque anni.
- 2 Nonostante numerosi produttori avessero sottoscritto simili impegni, la situazione di sovrapproduzione persisteva nel 1983. Il Consiglio adottava quindi il regolamento (CEE) 31 marzo 1984, n. 856 (GU L 90, pag. 10), che modifica il 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 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».
- 3 Il 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 n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 13), fissava il quantitativo di riferimento per ciascun produttore sulla base dei quantitativi consegnati nel corso di un anno di riferimento, ossia l'anno 1981, fatta salva per gli Stati membri la possibilità di prescegliere l'anno 1982 o l'anno

1983. La Repubblica francese optava per quest'ultimo anno come anno di riferimento.

- 4 Gli impegni di non commercializzazione sottoscritti da alcuni dei produttori nell'ambito del regolamento n. 1078/77 riguardavano gli anni di riferimento prescelti. Non avendo prodotto latte nel corso dei medesimi, essi non potevano ottenere l'attribuzione di un quantitativo di riferimento né, di conseguenza, porre in commercio alcun quantitativo di latte in esenzione dal prelievo supplementare.

- 5 Con le sentenze 28 aprile 1988, causa 120/86, Mulder (Racc. pag. 2321; in prosieguo: la «sentenza Mulder I»), e causa 170/86, von Deetzen (Racc. pag. 2355), la Corte dichiarava invalido, per violazione del principio del legittimo affidamento, il regolamento n. 857/84, come 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 n. 804/68 (GU L 132, pag. 11).

- 6 In esecuzione di quelle sentenze, il Consiglio adottava il regolamento (CEE) 20 marzo 1989, n. 764, che modifica il regolamento (CEE) n. 857/84 (GU L 84, pag. 2). In applicazione di questo regolamento di modifica, i produttori che avevano sottoscritto impegni di non commercializzazione ricevevano un quantitativo di riferimento detto «specifico» (chiamato anche «quota»).

- 7 L'attribuzione di tale quantitativo di riferimento specifico era subordinata a varie condizioni. Alcune di queste condizioni, riguardanti, in particolare, il momento in cui scadeva l'impegno di non commercializzazione, sono state dichiarate invalide 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).

- 8 In conseguenza di tali sentenze, il Consiglio adottava il regolamento (CEE) 13 giugno 1991, n. 1639, che modifica il regolamento (CEE) n. 857/84 (GU L 150, pag. 35), il quale, abrogando le condizioni dichiarate invalide, consentiva l'attribuzione ai produttori in questione di un quantitativo di riferimento specifico.
- 9 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 dei danni causati a taluni produttori di latte ai quali, per effetto dell'applicazione del regolamento n. 857/84, era stato impedito di porre in commercio latte in forza degli impegni assunti ai sensi del regolamento n. 1078/77.
- 10 In seguito a tale sentenza, il 5 agosto 1992 il Consiglio e la Commissione pubblicavano la comunicazione 92/C 198/04 (GU C 198, pag. 4). Dopo aver richiamato le conseguenze della sentenza Mulder II, e allo scopo di dare a quest'ultima piena esecuzione, le istituzioni manifestavano l'intenzione di adottare i criteri pratici di indennizzo dei produttori interessati. Fino all'adozione di tali criteri, esse 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 (CEE) della Corte di giustizia. Tuttavia, l'impegno era subordinato alla condizione che il diritto all'indennizzo non fosse già prescritto alla data di pubblicazione della comunicazione ovvero alla data in cui il produttore si era rivolto a una delle istituzioni.
- 11 Successivamente, 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). Questo regolamento prevede un'offerta di indennizzo forfettario ai produttori che, a determinate condizioni, hanno subito danni nell'ambito dell'applicazione della normativa di cui alla sentenza Mulder II.

Fatti all'origine della controversia

- 12 Il ricorrente, imprenditore agricolo in Fuzunec (Francia), assumeva l'impegno ai sensi del regolamento n. 1078/77 di riconvertire la sua mandria dalla produzione di latte a quella di carne. L'impegno terminava il 15 novembre 1983 e dopo tale data il ricorrente non ha ripreso la produzione di latte.

- 13 Con lettera 6 ottobre 1988 al prefetto del dipartimento del Finistère, il ricorrente manifestava il suo malcontento quanto alla situazione in cui si era venuto a trovare dopo l'istituzione delle quote latte. Precisava anche di non poter produrre latte senza quota a causa degli insostenibili oneri finanziari.

- 14 Il 20 febbraio 1992 il ricorrente chiedeva l'attribuzione di un quantitativo di riferimento nell'ambito del regolamento n. 1639/91. Con provvedimento 30 settembre 1992 le autorità nazionali respingevano la domanda in quanto tardiva. Il ricorrente non ha mai ottenuto un quantitativo di riferimento dalle autorità nazionali.

- 15 Dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 2187/93, il ricorrente chiedeva alla Commissione un'offerta di indennizzo. Tale domanda veniva respinta con la motivazione che, contrariamente a quanto stabilito da tale regolamento, il ricorrente non aveva fruito dell'attribuzione di un quantitativo di riferimento definitivo.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 16 Con atto introduttivo depositato il 12 ottobre 1993, il ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 17 Con ordinanza 12 novembre 1993 il Tribunale ha sospeso il procedimento sino alla pronuncia della sentenza della Corte che avrebbe deciso il ricorso nelle cause riunite C-104/89 (Mulder e a./Consiglio e Commissione) e nella causa C-37/90 (Heinemann/Consiglio e Commissione).
- 18 Con ordinanza 10 febbraio 1999 il presidente della Quarta Sezione ampliata del Tribunale, dopo aver sentito le parti nella riunione informale del 30 settembre 1998, ha disposto la ripresa del procedimento nella causa in oggetto.
- 19 Con decisione 6 luglio 1999 la causa è stata assegnata ad una sezione composta di tre giudici.
- 20 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di aprire il dibattimento ed ha invitato il ricorrente a rispondere per iscritto a taluni quesiti.
- 21 Conformemente alle disposizioni degli artt. 14, n. 2, e 51 del regolamento di procedura, la Quarta Sezione ha assegnato la causa al giudice Moura Ramos in funzione di giudice unico.

22 Le difese orali delle parti e le risposte ai quesiti orali del Tribunale sono state sentite all'udienza del 28 gennaio 2000.

23 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— condannare i convenuti a versargli un indennizzo di franchi francesi (FRF) 1 299 643,76, oltre agli interessi al saggio annuo dell'8% a decorrere dal 19 maggio 1992;

— condannare i medesimi alla totalità delle spese di giudizio.

24 I convenuti chiedono che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare il ricorrente alle spese.

Nel merito

Argomenti delle parti

- 25 Il ricorrente deduce di aver subito un danno per la mancata attribuzione di un quantitativo di riferimento in seguito all'applicazione del regolamento n. 857/84, che la Corte ha dichiarato invalido nella sentenza Mulder I. In seguito, nella sentenza Mulder II, la Corte avrebbe anche dichiarato che tale regolamento violava il legittimo affidamento dei produttori che avevano sottoscritto impegni di non commercializzazione o di riconversione e che, allo scadere di tali impegni, contavano di riprendere la produzione di latte. Pertanto, il risarcimento del danno causato spetterebbe al Consiglio e alla Commissione.
- 26 A questo proposito, il ricorrente contesta l'affermazione dei convenuti secondo cui avrebbe abbandonato volontariamente la produzione di latte. Fa osservare che, in seguito alla sentenza Mulder I, egli ha effettivamente chiesto al prefetto del dipartimento del Finistère, in data 6 ottobre 1988, di attribuirgli un quantitativo di riferimento, il che dimostrerebbe la sua volontà di produrre latte.
- 27 Per calcolare l'importo dell'indennizzo, il ricorrente richiama la giurisprudenza secondo cui il danno da risarcire è costituito dalla differenza tra i redditi che, in una situazione normale, avrebbe ricavato dalle consegne di latte che avrebbe effettuato se avesse ottenuto una quota nel periodo compreso tra il 1° gennaio 1984 e il 29 marzo 1989 (redditi ipotetici) e i redditi che ha effettivamente ricavato da eventuali attività sostitutive (redditi alternativi) (sentenza Mulder II, punto 26). Il ricorrente stima il suo danno a FRF 1 299 643,76, somma risultante dalla moltiplicazione del quantitativo annuo di latte preso in considerazione per determinare il suo premio di riconversione, vale a dire 156 509 litri, per il prezzo medio di un litro di latte, vale a dire FRF 2, il che, su un periodo di cinque anni e tre mesi, dà FRF 1 643 344, da cui va detratto un reddito di FRF 343 701,24 proveniente dalla sua attività sostitutiva.

- 28 Aggiunge al riguardo che l'attività sostitutiva cui si è dedicato, vale a dire la produzione di carne, si è rivelata economicamente catastrofica giacché dal 1984 il prezzo della carne è precipitato, mentre da tale data quello del latte è raddoppiato.
- 29 Peraltro, la sua domanda non sarebbe prescritta perché le istituzioni si sarebbero impegnate a dare piena esecuzione alla sentenza Mulder II nei confronti di tutti i produttori che dimostrino di aver subito un danno in quanto non hanno potuto fruire di un quantitativo di riferimento a decorrere dal 1984.
- 30 I convenuti fanno valere, anzitutto, che la domanda del ricorrente è infondata, in secondo luogo che essa è in gran parte prescritta e, in terzo luogo, che l'importo del danno addotto è sopravvalutato.

Giudizio del Tribunale

- 31 La responsabilità extracontrattuale della Comunità per danni cagionati dalle istituzioni, prevista dall'art. 215, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 288, secondo comma, CE), può sorgere solo se ricorra un insieme di condizioni, per quanto riguarda l'illiceità del comportamento contestato, il carattere effettivo del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento illecito e il danno lamentato (sentenze della Corte 17 dicembre 1981, cause riunite da 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Ludwigshafener Walzmühle e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3211, punto 18; e del Tribunale 13 dicembre 1995, cause riunite T-481/93 e T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione, Racc. pag. II-2941, punto 80).
- 32 Per quanto concerne la situazione dei produttori di latte che hanno assunto un impegno di non commercializzazione, la responsabilità della Comunità sorge nei

confronti di ogni produttore che abbia subito un danno riparabile per il fatto che allo stesso è stato impedito di consegnare latte in forza del regolamento n. 857/84 (sentenza Mulder II, punto 22).

- 33 Tale responsabilità è fondata sulla lesione del legittimo affidamento che i produttori, incentivati da un atto della Comunità a sospendere, nell'interesse generale e dietro pagamento di un premio, lo smercio del latte per un periodo limitato, potevano riporre nel carattere limitato del loro impegno di non commercializzazione (sentenza Mulder I, punto 24, e sentenza von Deetzen, citata, punto 13). Tuttavia, il principio del legittimo affidamento non osta a che, in forza di un regime come quello del prelievo supplementare, siano imposte restrizioni a un produttore in conseguenza del fatto che egli non ha posto in commercio latte per un determinato periodo, precedente l'entrata in vigore del detto regime, per motivi estranei al suo impegno di non commercializzazione (sentenza del Tribunale 13 gennaio 1999, causa T-1/96, Böcker-Lensing e Schulze-Beiering/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-1, punto 41).
- 34 Il ricorrente lamenta l'illegittima privazione del quantitativo di riferimento, in conseguenza dell'applicazione del regolamento n. 857/84, tra il 1° gennaio 1984 e il 29 marzo 1989. Tale regolamento avrebbe deluso la legittima aspettativa del ricorrente di poter riprendere la produzione di latte al termine del suo periodo di riconversione.
- 35 Nelle circostanze del caso di specie occorre anzitutto esaminare se le asserzioni sulle quali il ricorrente fonda la rivendicazione di un diritto ad indennizzo siano dimostrate, in particolare, per quanto riguarda l'esistenza di un comportamento illegittimo delle istituzioni e l'effettività del danno.
- 36 Occorre ricordare a questo proposito che, secondo costante giurisprudenza, spetta alla parte che invoca la responsabilità della Comunità fornire prove concludenti in ordine all'esistenza o alla portata del danno lamentato e dimostrare il nesso di causalità tra tale danno e il comportamento contestato

alle istituzioni comunitarie (v., in particolare, sentenza della Corte 7 maggio 1998, causa C-401/96 P, Somaco/Commissione, Racc. pag. I-2587, punto 71).

- 37 Si deve poi constatare che il ricorrente non ha ripreso la produzione di latte quando, il 15 novembre 1983, è terminato il suo periodo di riconversione, sebbene il regolamento n. 857/84 sia entrato in vigore solo il 1° aprile 1984 e all'epoca il ricorrente possedesse vacche lattifere (v. citata lettera 6 ottobre 1988).
- 38 Sebbene il ricorrente sostenga di essersi rivolto alle autorità francesi allo scopo di riprendere la produzione di latte sin dal 1984, si deve rilevare che egli ha chiesto l'attribuzione di un quantitativo di riferimento solo il 20 febbraio 1992, dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 1639/91. Peraltro, dagli atti e dalle risposte ai quesiti scritti del Tribunale risulta che il ricorrente non ha chiesto l'attribuzione di un quantitativo di riferimento entro il termine previsto da tale regolamento a causa di una carenza di informazioni che egli imputa alle autorità amministrative francesi.
- 39 Inoltre, il ricorrente non ha dimostrato di aver compiuto altri atti idonei a comprovare l'intenzione di riprendere la produzione di latte al termine del periodo di riconversione. Infatti, i soli elementi agli atti, vale a dire le lettere con cui il ricorrente informava le autorità francesi della sua volontà di riprendere la produzione di latte, non sono anteriori al 6 ottobre 1988 e, conseguentemente, non valgono a provare l'intenzione del ricorrente di riprendere la produzione di latte al termine del suo impegno di riconversione nel 1983.
- 40 Di conseguenza, il ricorrente non può sostenere di aver riposto un legittimo affidamento nella possibilità di riprendere la produzione di latte, affidamento che la normativa comunitaria di cui è causa abbia potuto deludere.

- 41 Se è vero che nel 1992 il ricorrente ha chiesto l'attribuzione di un quantitativo di riferimento, ciò non toglie che egli non può affermare di aver riposto un legittimo affidamento nella possibilità di riprendere tale produzione in qualsiasi momento futuro. Infatti, nel settore delle organizzazioni comuni dei mercati, il cui scopo implica un costante adeguamento ai mutamenti della situazione economica, nulla giustifica che gli operatori economici si aspettino di non essere soggetti a restrizioni dovute ad eventuali regole rientranti nella politica di mercato o nella politica strutturale (v. sentenze della Corte 17 giugno 1987, cause riunite 424/85 e 425/85, Frico, Racc. pag. 2755, punto 33; Mulder I, punto 23, e von Deetzen, citata, punto 12, e sentenza Böcker-Lensing e Schulze-Beiering/Consiglio e Commissione, citata, punto 47).
- 42 Da quanto precede risulta che l'applicazione del regolamento n. 857/84 non può far sorgere la responsabilità della Comunità nei confronti del ricorrente, senza che occorra verificare se le altre condizioni di tale responsabilità siano soddisfatte.
- 43 Stando così le cose, non occorre nemmeno esaminare la questione della prescrizione.
- 44 Da tutto ciò che precede risulta che il ricorso va respinto.

Sulle spese

- 45 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il ricorrente è rimasto soccombente e il Consiglio e la Commissione hanno concluso in tal senso, il ricorrente va condannato alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (giudice unico)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.

- 2) Il ricorrente è condannato alle spese.

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 giugno 2000.

Il cancelliere

H. Jung

Il giudice

R.M. Moura Ramos