

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)
4 febbraio 1998 *

Nella causa T-246/93,

Günther Bühring, residente in Elsfleth (Germania), rappresentato dal Prof. Dr Hagen Lichtenberg, Bergiusstraße 11, Brema (Germania),

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dal signor Arthur Brautigam, consigliere giuridico, in qualità di agente, con gli avv. ti Hans-Jürgen Rabe e Georg M. Berrisch, dei fori di Amburgo e di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Alessandro Morbilli, direttore generale della direzione degli affari giuridici della Banca europea degli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

e

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Dierk Boofß, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con gli avv. ti Hans-Jürgen Rabe e Georg M. Berrisch, dei fori di Amburgo e di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuti,

* Lingua processuale: il tedesco.

avente ad oggetto una domanda di risarcimento, in osservanza degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CEE, per i danni sofferti dal ricorrente a causa dell'applicazione 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), quale integrato dal regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371 (GU L 132, pag. 11),

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: A. Mair, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 25 giugno 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto giuridico

- 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 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»). 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 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) 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 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 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'articolo 5 quater del regolamento n. 804/68 (GU L 132, pag. 11; in prosieguo: il «regolamento n. 1371/84»).
- 4 Con 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 il regolamento n. 857/84, come integrato dal regolamento n. 1371/84, per violazione del principio del legittimo affidamento.
- 5 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'art. 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» (chiamato anche «quota»).

- 6 Uno dei produttori che avevano proposto il ricorso sfociato nella dichiarazione di invalidità del regolamento n. 857/84 aveva nel frattempo, insieme ad altri produttori, citato in giudizio il Consiglio e la Commissione chiedendo il risarcimento dei danni sofferti per la mancata assegnazione di un quantitativo di riferimento in osservanza di tale regolamento.

- 7 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 tali danni. Essa fissava alle parti il termine di un anno per giungere ad un accordo sull'importo del risarcimento. Poiché le parti non erano pervenute ad un accordo, la procedura veniva riaperta per consentire alla Corte di stabilire, in sede di sentenza definitiva, i criteri di valutazione del danno.

- 8 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 (CEE) della Corte (in prosieguo: lo «Statuto»). 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 arrecato loro alcun pregiudizio.

Fatti

- 9 Il 30 settembre 1979 il ricorrente, produttore di latte in Germania, sottoscriveva un impegno di riconversione del suo bestiame bovino, nel contesto del regolamento n. 1078/77.
- 10 L'impegno del ricorrente, scaduto il 29 marzo 1984, concerneva l'anno di riferimento prescelto in osservanza del regolamento n. 857/84. Non avendo prodotto latte nel corso di tale anno, egli non poteva essere assegnatario di un quantitativo di riferimento né, di conseguenza, mettere in commercio alcun quantitativo di latte in esenzione dal prelievo supplementare.
- 11 Poiché il ricorrente contraeva debiti presso numerose banche e non riusciva a far fronte ai suoi obblighi, il 25 marzo 1986, su istanza dei creditori, si procedeva alla vendita forzata della sua azienda.
- 12 Il 26 giugno 1989, a seguito dell'entrata in vigore del regolamento n. 764/89, il ricorrente chiedeva l'attribuzione di un quantitativo di riferimento specifico. Tale domanda veniva respinta con provvedimento 28 giugno 1989 della Camera dell'Agricoltura di Weser-Ems, in quanto il ricorrente non possedeva più aziende agricole. Questa decisione formava oggetto di un ricorso, datato 29 dicembre 1992, innanzi al Verwaltungsgericht di Oldenburg, a seguito del rigetto di un reclamo amministrativo, avvenuto il 3 dicembre 1992.
- 13 Il ricorrente proponeva inoltre, avverso la Camera dell'Agricoltura di Weser-Ems, una domanda di risarcimento a causa dei danni sofferti per errori assertivamente commessi da un dipendente della detta Camera in sede di registrazione della sua istanza relativa al premio di riconversione. Poiché l'azione veniva dichiarata prescritta dal Landgericht e dall'Oberlandesgericht di Oldenburg, la causa giungeva innanzi al Bundesgerichtshof.

- 14 In tali circostanze il ricorrente proponeva il presente ricorso, in applicazione degli artt. 178 e 215 del Trattato CEE, chiedendo il risarcimento dei danni sofferti per il fatto che il regolamento n. 857/84 non aveva previsto la concessione di un quantitativo di riferimento ai produttori che si trovassero nelle sue condizioni.

Procedimento

- 15 Il ricorso è stato depositato presso la cancelleria della Corte il 30 aprile 1993. Con istanza depositata il giorno stesso, il ricorrente ha chiesto il beneficio del gratuito patrocinio.
- 16 Con decisione della Corte 14 settembre 1993, il procedimento è stato sospeso in attesa della pronuncia della sentenza sulle cause riunite C-104/89, Mulder e a./Consiglio e Commissione, e C-37/90, Heinemann/Consiglio e Commissione (v. supra, punto 7).
- 17 Con ordinanza 27 settembre 1993, la Corte ha rinviato la causa al Tribunale, conformemente all'art. 3 della decisione del Consiglio 24 ottobre 1988, 88/591/CECA, CEE, Euratom, che istituisce un Tribunale di primo grado delle Comunità europee (GU L 319, pag. 1), quale modificata dalla decisione del Consiglio 8 giugno 1993, 93/350/Euratom, CECA, CEE (GU L 144, pag. 21). La causa è stata registrata presso il Tribunale con il numero T-246/93.
- 18 Il Tribunale, a seguito dell'adozione di misure di organizzazione del contenzioso sulle quote lattiere, ha ordinato la riapertura del procedimento con ordinanza 14 settembre 1994.

- 19 La fase scritta si è conclusa il 16 febbraio 1995 con il deposito della controreplica.
- 20 Con ordinanza 4 dicembre 1995, il Tribunale ha concesso al ricorrente il beneficio del gratuito patrocinio.
- 21 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 25 giugno 1997.

Conclusioni delle parti

- 22 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- condannare i convenuti a versargli un risarcimento pari a 2 362 400 DM a titolo di indennizzo, maggiorato degli interessi calcolati al tasso dell'8% dalla data di pronuncia della sentenza; il detto indennizzo comprenderebbe l'importo di 1 500 000 DM a fronte della perdita dell'azienda successiva alla sua vendita forzata, l'importo di 504 000 DM a titolo del mancato guadagno che egli avrebbe potuto realizzare dando in locazione il quantitativo di riferimento, e l'importo di 358 400 DM quale valore del detto quantitativo di riferimento, di cui egli è stato privato;
 - condannare i convenuti alle spese.

23 Il Consiglio e la Commissione chiedono che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso irricevibile;
- in subordine, respingerlo;
- condannare il ricorrente alle spese di giudizio.

Sulla ricevibilità

Sul difetto di legittimazione passiva

Argomenti delle parti

24 I convenuti osservano che, così come risulta dalla giurisprudenza (sentenza della Corte 13 novembre 1973, cause riunite 63/72-69/72, Werhahn e a./Consiglio, Racc. pag. 1229, punti 6-8), solo la Comunità può essere responsabile e, di conseguenza, partecipare in qualità di convenuta ad un giudizio promosso ex art. 215 del Trattato. Poiché il ricorso è rivolto al Consiglio e alla Commissione in qualità di convenuti, esso sarebbe stato pertanto proposto avverso istituzioni prive di legittimazione passiva.

25 Il ricorrente non ha replicato a questa eccezione di irricevibilità.

Giudizio del Tribunale

- 26 Secondo una giurisprudenza consolidata, qualora la Comunità venga chiamata a rispondere di un atto di uno, o più, dei suoi organi, è convenuta in giudizio l'istituzione (o le istituzioni) responsabile(i) dell'atto impugnato. Il fatto che il ricorso sia proposto avverso le istituzioni e non, espressamente, avverso la Comunità, qualora non costituisca elemento nocivo al principio del contraddittorio, non implica, come tale, l'irricevibilità del ricorso (citata sentenza Werhahn e a./Consiglio, punti 7 e 8).
- 27 Nella fattispecie, i convenuti non hanno lamentato nessuna violazione dei loro diritti della difesa. Occorre pertanto respingere l'eccezione d'irricevibilità invocata.

Sulla violazione dell'art. 44 del regolamento di procedura

Argomenti delle parti

- 28 Le istituzioni sottolineano che il ricorrente chiede nel contempo il risarcimento del danno derivante dalla mancata utilizzazione di un determinato e identico quantitativo di riferimento sia da parte sua, sia da parte dei possibili locatari. Questa pretesa equivarrebbe a un cumulo di due risarcimenti tra loro incompatibili. Per la parte in cui verte sul valore del quantitativo di riferimento di cui il ricorrente è stato privato, il ricorso non conterrebbe pertanto motivi concludenti e sarebbe irricevibile alla luce dell'art. 44 del regolamento di procedura.
- 29 Il ricorrente afferma che un quantitativo di riferimento attribuito ai sensi del regolamento n. 857/84 ha un valore economico in sé, che presiste al suo valore d'uso e che non viene meno quando è temporaneamente goduto da un terzo. Poiché il ricorrente non ha ricevuto quantitativi di riferimento in forza di questo regolamento, il danno sofferto non comprenderebbe solo il mancato guadagno derivante

dal mancato sfruttamento del detto quantitativo di riferimento, bensì parimenti il suo valore intrinseco. Ebbene, il ricorso conterrebbe tutti i particolari relativi a questo elemento del danno.

Giudizio del Tribunale

- 30 Ai sensi dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, il ricorso deve contenere l'indicazione dell'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti.
- 31 Nella fattispecie, il ricorso è in regola con quanto prescritto da questa disposizione.
- 32 In tale atto, infatti, il ricorrente individua gli artt. 178 e 215 del Trattato quali basi giuridiche della domanda, chiama chiaramente in causa i convenuti quali responsabili dell'applicazione del regolamento n. 857/84, come integrato dal regolamento n. 1371/84, descrive i fatti di causa, precisa i tre elementi che compongono il danno di cui si chiede il risarcimento, quantifica ognuno di essi e chiede la condanna dei convenuti al versamento degli importi corrispondenti.
- 33 La questione se il ricorrente possa chiedere nel contempo il risarcimento del danno derivante dalla mancata utilizzazione di un determinato e identico quantitativo di riferimento sia da parte sua, sia da parte dei possibili locatari, non concerne la ricevibilità bensì il merito della controversia e, se necessario, deve essere risolta in quest'ultimo contesto.
- 34 Alla luce di quanto esposto, l'eccezione d'irricevibilità sollevata dev'essere respinta.

Sulla responsabilità della Comunità

Argomenti delle parti

- 35 Il ricorrente allega di far parte del gruppo di operatori agricoli che hanno sofferto un danno per il fatto che il regolamento n. 857/84 non ha previsto quantitativi di riferimento per gli agricoltori che non avevano consegnato latte durante l'anno di riferimento a causa di impegni sottoscritti in osservanza del regolamento n. 1078/77. Le circostanze della fattispecie corrisponderebbero pertanto a quelle all'origine delle controversie che hanno portato alla sentenza Mulder II e i convenuti sarebbero responsabili del danno provocato.
- 36 Il ricorrente sostiene che la vendita forzata della sua azienda non è la conseguenza di un indebitamento eccessivo e di una cattiva gestione a lui imputabili. Egli afferma che la sua azienda era perfettamente redditizia alla scadenza dell'impegno di riconversione. Con il sostegno di alcuni verbali di verifica della Camera dell'Agricoltura di Weser-Ems e dell'Associazione degli agricoltori della Bassa Sassonia, egli allega che gli sarebbe stato possibile riprendere la produzione di latte; ammette di essersi dovuto indebitare in conseguenza delle perdite subite a seguito della sua istanza di premi di riconversione, ma ritiene che i convenuti siano essi stessi responsabili di queste perdite nel contesto dell'attuazione del regolamento n. 1078/77.
- 37 Di conseguenza, esisterebbe un idoneo nesso di causalità tra la mancata attribuzione di un quantitativo di riferimento e la vendita forzata dell'azienda del ricorrente. Un quantitativo di riferimento avrebbe costituito una condizione fondamentale per il mantenimento dell'azienda e la sua assenza avrebbe fatto venir meno la ragion d'essere di quest'ultima.
- 38 I convenuti contestano le pretese del ricorrente.

- 39 Per quanto concerne la parte del danno collegata alla perdita dell'azienda agricola in seguito alla sua vendita all'asta, essi affermano che le condizioni di cui all'art. 215, secondo comma, del Trattato non sono soddisfatte. Infatti, il ricorrente ne sarebbe l'unico responsabile e, ad ogni modo, non sussisterebbe nella fattispecie, tra il regolamento n. 857/84 e i danni dei quali si asserisce esso sia all'origine, quel nesso di causalità richiesto dalla giurisprudenza.
- 40 Solo le decisioni economiche adottate dal ricorrente nel 1979 avrebbero portato alla vendita forzata della fattoria. Sin dall'inizio del 1984, egli sarebbe stato talmente indebitato che gli sarebbe stato impossibile effettuare gli investimenti necessari per riprendere la gestione. Questa conclusione sarebbe confermata dalla decisione di aggiudicazione dell'Amtsgericht di Brake, del 16 maggio 1986, che dimostrerebbe che i debiti del ricorrente non erano coperti dal valore, nel 1984, delle voci dell'inventario dell'azienda.
- 41 Alla luce di quanto esposto, l'azienda del ricorrente non era più redditizia sin dalla scadenza dell'impegno di riconversione, nel marzo del 1984. Il diniego di attribuzione di un quantitativo di riferimento al ricorrente non avrebbe pertanto avuto nessun effetto ulteriore sul declino economico della sua azienda.
- 42 In considerazione delle condizioni economiche del ricorrente, la mancata attribuzione del quantitativo potrebbe avere contribuito, al massimo, all'aggravamento delle sue difficoltà finanziarie e alla vendita forzata dell'azienda. Tuttavia, questa circostanza non basterebbe ad integrare gli estremi di una responsabilità della Comunità derivante dall'adozione di un determinato atto normativo.
- 43 A tal proposito, il nesso di causalità sarebbe interrotto, in quanto il danno, provocato almeno in parte dalla scarsa previdenza o dalla cattiva gestione del ricorrente, sarebbe dovuto in primo luogo a un comportamento della vittima (sentenze della Corte 4 febbraio 1975, causa 169/73, *Compagnie Continentale France/Consiglio*, Racc. pag. 117, in particolare pag. 135, e 29 settembre 1982, causa 26/81, *Oleifici Mediterranei/CEE*, Racc. pag. 3057, in particolare pag. 3079).

44 Per quanto concerne il secondo elemento di danno allegato, connesso all'impossibilità in cui il ricorrente si sarebbe trovato di dare in locazione il quantitativo di riferimento nel periodo 1° aprile 1984 - 31 marzo 1993, i convenuti sostengono che ciò non potrebbe giustificare un risarcimento.

45 La locazione del quantitativo di riferimento sarebbe stata infatti ipotizzabile solo per il periodo compreso tra la scadenza dell'impegno di riconversione e il 25 marzo 1986, data della vendita forzata dell'azienda. Ebbene, durante il detto periodo il combinato disposto degli artt. 5 quater del regolamento n. 804/68 e 7 del regolamento n. 857/84 non avrebbe autorizzato la locazione dei quantitativi di riferimento; si tratta di una situazione che la Corte, nella sentenza 22 ottobre 1991, causa C-44/89, Von Deetzen (Racc. pag. I-5119), avrebbe giudicato non in contrasto con il principio del legittimo affidamento. Di conseguenza, durante il periodo in cui il ricorrente avrebbe potuto godere di un tale quantitativo, la sua locazione non era possibile.

46 Quanto alla terza voce del danno lamentato, corrispondente, secondo il ricorrente, al valore del quantitativo di riferimento di cui è stato privato, i convenuti sostengono che essa potrebbe corrispondere, al massimo, al mancato guadagno derivante dall'impossibilità di sfruttare personalmente il quantitativo di riferimento. Tuttavia, essi rilevano che, a partire dalla vendita forzata della sua azienda, nel 1986, il ricorrente non poteva più produrre latte né, di conseguenza, ottenere un quantitativo di riferimento per le successive campagne lattiere.

Giudizio del Tribunale

47 Il Tribunale rileva che, come ammesso dalle stesse istituzioni nella loro comunicazione 5 agosto (punti 1 e 3), dalla sentenza Mulder II discende che sussiste la responsabilità della Comunità nei confronti di ciascun produttore che ha sofferto

un danno risarcibile per il divieto impostogli di consegnare latte in applicazione del regolamento n. 857/84 (v. parimenti, sentenza del Tribunale 16 aprile 1997, causa T-20/94, Hartmann/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-595, punto 71).

- 48 Alla luce della documentazione agli atti, che non è stata oggetto di contestazione da parte dei convenuti, il ricorrente si trova nella posizione dei produttori cui fa riferimento la sentenza Mulder II. Per il fatto di aver sottoscritto un impegno di riconversione in applicazione del regolamento n. 1078/77, al signor Bühring è stata negata la concessione di un quantitativo di riferimento alla scadenza del detto impegno, in applicazione del regolamento n. 857/84.
- 49 Ciò posto, egli ha diritto di essere risarcito dai convenuti del danno sofferto a causa di quest'applicazione.
- 50 Dalla sentenza Mulder II discende che il danno risarcibile è quello risultante dalla privazione di un quantitativo di riferimento nel periodo compreso tra l'applicazione, a ciascun produttore, del regolamento n. 857/84, nella sua versione iniziale, e l'attribuzione ai detti produttori di un quantitativo di riferimento specifico in forza del regolamento n. 764/89.
- 51 Tuttavia, nella fattispecie, benché un quantitativo di riferimento sia stato illegittimamente negato al ricorrente nel 1984, in applicazione del regolamento n. 857/84, egli non poteva più avere diritto a un quantitativo del genere dopo il 25 marzo 1986, data della vendita forzata dell'azienda per la quale, nel 1978, era stato sottoscritto un impegno di riconversione. Infatti, poiché il quantitativo di riferimento è attribuito in relazione ad un terreno determinato (sentenze della Corte 27 gennaio 1994, causa C-98/91, Herbrink, Racc. pag. I-223, punto 13, e 17 aprile 1997, causa C-15/95, Earl de Kerlast, Racc. pag. I-1961, punto 17), al ricorrente non poteva più essere attribuito detto quantitativo sin dalla data in cui egli non era più proprietario di tale terreno.

- 52 Ne discende che i danni risarcibili sofferti dal ricorrente a causa della privazione di questo quantitativo possono essere solo quelli maturati sino al 25 marzo 1986.
- 53 Prima di determinare la portata del diritto del ricorrente al risarcimento, occorre esaminare se e in che misura esso non si sia estinto in seguito a prescrizione.

Sulla prescrizione

Argomenti delle parti

- 54 Il ricorrente sostiene che i convenuti non possono invocare la prescrizione, poiché essi hanno rinunciato alla medesima con la loro comunicazione del 5 agosto. Il principio di legalità imporrebbe alle istituzioni di rispettare gli impegni assunti ufficialmente e che sono fonte di affidamento in capo ai produttori. Esse non potrebbero pertanto far richiamo in un secondo tempo alla prescrizione.
- 55 Il ricorrente ritiene che, ad ogni modo, i suoi diritti non siano prescritti. Egli allega che, conformemente alla giurisprudenza della Corte (sentenze 27 gennaio 1982, cause riunite 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 e 5/81, Birra Wührer e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 85, e causa 51/81, De Franceschi/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 117, in prosieguo: le «sentenze Birra Wührer e De Franceschi»), il decorso del termine di prescrizione s'inizia solo nel momento in cui la vittima ha conoscenza del danno e dell'atto che ne è fonte. Sarebbe indispensabile che la vittima possa valutare le circostanze di fatto e di diritto. Nella fattispecie, ciò sarebbe stato possibile solo dopo la pronuncia della sentenza Mulder II, momento a partire dal quale sarebbe stato evidente che le istituzioni erano responsabili nei confronti dei produttori.

- 56 Anche ipotizzando che il dies a quo della prescrizione coincida con la vendita forzata dell'azienda nel 1986, il relativo termine avrebbe subito un'interruzione a seguito del regolamento n. 764/89 il quale, emanato dopo la sentenza Mulder I, avrebbe avuto lo scopo di disciplinare le azioni di danni esperite a causa delle lacune individuate nella versione iniziale del regolamento n. 857/84.
- 57 A tal proposito, il ricorrente fa richiamo peraltro al ricorso proposto innanzi al giudice nazionale competente avverso il provvedimento di diniego di un quantitativo di riferimento nell'ambito del regolamento n. 764/89 (v. supra, punto 12).
- 58 Infine, egli sostiene che la sua domanda non potrebbe considerarsi prescritta, in considerazione del fatto che, sin dal 1992, dopo la sentenza Mulder II, egli si è rivolto alla Commissione per negoziare la possibilità di una composizione in via amichevole.
- 59 Le istituzioni convenute allegano che l'azione diretta al risarcimento dei danni lamentati è prescritta. Il termine di prescrizione di cui all'art. 43 dello Statuto comincerebbe a decorrere, per quanto concerne i danni generati da un atto normativo, nel momento in cui il ricorrente ha subito un danno certo (sentenze Birra Wührer e De Franceschi, punto 10).
- 60 Nella fattispecie, i danni allegati sarebbero stati causati dal regolamento n. 857/84. Ebbene, essi sarebbero stati già sufficientemente certi e definiti al momento dell'entrata in vigore di questo regolamento, il 1° aprile 1984, in quanto, da quella data, sarebbe stato chiaro che il ricorrente non avrebbe ottenuto nessun quantitativo di riferimento. Comunque, il decorso del termine si sarebbe iniziato il 26 marzo 1986, il giorno successivo alla vendita forzata dell'azienda. L'azione del ricorrente sarebbe pertanto caduta in prescrizione il 26 marzo 1991, cinque anni dopo la vendita e precedentemente alla presentazione del ricorso.

- 61 Contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, la data dell'accertamento, da parte della Corte, dell'invalidità del regolamento n. 857/84, nella sentenza Mulder I, o quella del riconoscimento di un diritto al risarcimento, nella sentenza Mulder II, non potrebbe costituire il dies a quo della prescrizione. A tal proposito, si dovrebbe tenere in considerazione solo la conoscenza dell'evento generatore del danno e non quella della dichiarazione della sua invalidità o del riconoscimento del diritto al risarcimento (sentenza della Corte 7 novembre 1985, causa 145/83, Adams/Commissione, Racc. pag. 3539, punto 50).
- 62 I convenuti affermano parimenti che solo la presentazione tempestiva del ricorso avrebbe potuto interrompere il decorso della prescrizione.
- 63 Dall'art. 43, seconda frase, dello Statuto, risulterebbe che l'adozione di atti giuridici non comporta un'interruzione del genere. L'adozione del regolamento n. 764/89 sarebbe pertanto irrilevante in rapporto alla prescrizione.
- 64 Allo stesso modo, la presentazione di un ricorso innanzi ai giudici nazionali, nell'ambito del quale non è stato mosso del resto nessun addebito, nella fattispecie, alla Comunità, non sarebbe stato sufficiente ad interrompere la prescrizione.
- 65 Per quanto concerne la comunicazione del 5 agosto, i convenuti sostengono che la rinuncia, in essa contenuta, a sollevare un'eccezione di irricevibilità avrebbe riguardato solo i diritti non ancora prescritti a tale data o alla data in cui il produttore si fosse rivolto a una delle istituzioni. Ebbene, l'azione di risarcimento sarebbe caduta in prescrizione il 26 marzo 1991, prima della pubblicazione di questa comunicazione, e il ricorrente non si sarebbe tempestivamente rivolto alle istituzioni.

Giudizio del Tribunale

- 66 Il termine di prescrizione di cui all'art. 43 dello Statuto, che si applica ai giudizi innanzi al Tribunale in osservanza dell'art. 46 del medesimo Statuto, non può iniziare a decorrere prima che sussistano tutte le condizioni cui è subordinato l'obbligo del risarcimento e, segnatamente, trattandosi di casi in cui la responsabilità deriva da un atto normativo, prima che si siano prodotti gli effetti dannosi dell'atto (sentenze Birra Wührer e De Franceschi, punti 10 di entrambe, e punto 107 della citata sentenza Hartmann/Consiglio e Commissione).
- 67 Nella fattispecie, il danno collegato all'impossibilità di sfruttare un quantitativo di riferimento è stato subito dal giorno in cui, dopo la scadenza del suo impegno di riconversione, il ricorrente avrebbe potuto riprendere le consegne di latte se non gli fosse stato negato un quantitativo del genere, vale a dire dal 1° aprile 1984, data di applicazione nei suoi confronti del regolamento n. 857/84. Pertanto, in tale momento si sono realizzati i presupposti di un'azione di risarcimento contro la Comunità e ha cominciato a decorrere il termine di prescrizione.
- 68 L'argomento del ricorrente, secondo il quale il decorso del termine di prescrizione si sarebbe iniziato solo dalla data della dichiarazione d'invalidità del regolamento n. 857/84 ad opera della sentenza Mulder I, è del tutto infondato. Infatti, come il Tribunale ha già avuto modo di dichiarare, questa tesi porterebbe a subordinare il diritto di agire per il risarcimento al previo annullamento o alla previa dichiarazione d'invalidità dell'atto fonte dei danni. Pertanto, essa nega l'autonomia dell'azione di responsabilità di cui agli artt. 178 e 215 del Trattato in rapporto al ricorso d'annullamento, autonomia che consente che un ricorso per risarcimento sia proposto senza essere stato preceduto da un ricorso di annullamento e che, di conseguenza, assicura ai soggetti dell'ordinamento una maggiore protezione (v. citata sentenza Hartmann/Consiglio e Commissione, punto 128).
- 69 Ai fini della determinazione del periodo durante il quale i danni sono stati subiti, occorre dare atto che questi ultimi non si sono prodotti istantaneamente. Essi sono maturati nell'arco di un determinato periodo, sinché il ricorrente si è trovato nell'impossibilità di ottenere un quantitativo di riferimento. Si tratta di un danno

continuato, rinnovatosi quotidianamente (v. citata sentenza Hartmann/Consiglio e Commissione, punto 132). Il diritto al risarcimento riguarda pertanto periodi successivi, coincidenti con ogni singolo giorno durante il quale veniva vietata la messa in commercio.

- 70 Tuttavia il ricorrente, avendo perso l'azienda il 25 marzo 1986, non aveva più diritto, da tale data, ad un quantitativo di riferimento (v. supra, punti 51 e 52). Pertanto, dopo questa data egli non ha sofferto danni imputabili all'applicazione del regolamento n. 857/84; infatti le sue perdite, inclusa quella dell'azienda, erano a quel punto certe e determinate. Il termine di prescrizione è pertanto spirato cinque anni dopo il 25 marzo 1986, vale a dire il 25 marzo 1991.
- 71 Anteriormente a quest'ultima data, il ricorrente non ha compiuto nessun atto interruttivo ex art. 43 dello Statuto, vale a dire il deposito di un ricorso innanzi al giudice comunitario o la presentazione di un'istanza preventiva all'istituzione comunitaria competente.
- 72 Il ricorso innanzi ai giudici nazionali, richiamato dal ricorrente, non costituiva un atto interruttivo. Infatti, solo un'azione innanzi al giudice comunitario avrebbe potuto produrre un effetto del genere. Per di più, il ricorso di cui trattasi aveva ad oggetto l'atto delle autorità nazionali con il quale era stato negato al ricorrente un quantitativo di riferimento in applicazione del regolamento n. 764/89. Esso non può quindi avere conseguenze per quanto concerne la presente domanda di risarcimento.
- 73 Quanto all'affermazione del ricorrente, secondo la quale egli avrebbe avviato trattative con la Commissione nel 1992, essa non appare giustificata dalla documentazione. In particolare, il ricorrente non produce nessun documento di valore equivalente a un'istanza preventiva ex art. 43 dello Statuto.

- 74 Infine, il regolamento n. 764/89 non ha di per sé interrotto la prescrizione, contrariamente a quanto asserito dal ricorrente. Questo regolamento avrebbe disposto solo l'attribuzione di un quantitativo di riferimento a taluni produttori. Ne discende che esso non può avere conseguenze sul risarcimento di danni sofferti prima della sua entrata in vigore. Del resto, nessuna delle sue disposizioni esprime l'intento delle istituzioni di sospendere il parallelo decorso del termine di prescrizione.
- 75 Alla luce di quanto esposto, in mancanza di interruzioni o sospensioni della prescrizione verificatesi entro e non oltre il 25 marzo 1991, l'8 settembre 1993 il ricorso risultava presentato tardivamente, essendo ormai già prescritto il diritto di agire.
- 76 A tal proposito, il ricorrente non può negare ai convenuti il diritto di eccepire la prescrizione, perché vi avrebbero rinunciato con la comunicazione del 5 agosto. Con quest'ultima, infatti, le istituzioni si sono impegnate a non eccepire la prescrizione a condizione che il diritto al risarcimento non fosse già prescritto alla data di pubblicazione della comunicazione.
- 77 Da quanto precede discende che il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

- 78 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, occorre condannarlo a sopportare le spese, conformemente a quanto chiesto dai convenuti.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**

- 2) Il ricorrente sopporterà le spese.**

Saggio

Tiili

Moura Ramos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 4 febbraio 1998.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

A. Saggio