CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO TIZZANO

presentate il 25 gennaio 2001 [1]

1. Il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno (Repubblica federale di Germania) ha sottoposto alla Corte alcune questioni pregiudiziali, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), relative all'interpretazione degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CE (divenuti rispettivamente artt. 235 e 288, secondo comma, CE), nonché del regolamento (CEE) n. 2187/93 del Consiglio del 22 luglio 1993, 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 (in prosieguo: il «regolamento n. 2187/93») [2].

Quadro normativo

2. I procedimenti nazionali che hanno dato origine al presente giudizio pregiudiziale si inseriscono nel quadro del noto contenzioso legato all'attuazione del c.d. regime delle quote latte, istituito nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati del latte e dei prodotti lattiero-caseari. Converrà pertanto dare un rapido sguardo alla complessa normativa comunitaria in materia.

3. Come è noto, l'esistenza di eccedenze nel mercato dei prodotti lattiero-caseari aveva indotto il Consiglio ad adottare il regolamento (CEE) n. 1078/77 del 17 maggio 1977, 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 [3]. Il regolamento prevedeva il versamento di un premio ai produttori che si impegnassero, per un periodo di cinque anni, a non commercializzare il latte o i prodotti lattiero caseari provenienti dalla propria azienda.

4. Tali misure si rivelarono però ben presto inidonee a fronteggiare le eccedenze di produzione, inducendo il Consiglio ad introdurre il regime del c.d. prelievo supplementare: da un lato, con il regolamento (CEE) n. 856/84 del 31 marzo 1984, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari [4], e, dall'altro, con il regolamento (CEE) n. 857/84 del 31 marzo

1 — Lingua originale: l'italiano.
2 — GU L 196, pag. 6.
3 — GU L 131, pag. 1
4 — GU L 90, pag. 10.

1984, 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 [5]. Il prelievo era dovuto da ciascun produttore per i quantitativi di latte commercializzati che superavano la quota attribuitagli («quantitativo di riferimento»), quota che corrispondeva, per ciascun produttore, alla produzione realizzata nel corso di un anno di riferimento, che per la Germania fu individuato nel 1983. I produttori che, in adempimento di un obbligo di non commercializzazione assunto sulla base del regolamento n. 1078/77, non avessero effettuato cessioni di latte durante l'anno di riferimento erano esclusi dal regime delle quote.

5. Con le sentenze 28 aprile 1988, Mulder [6] e von Deetzen [7], la Corte ha però dichiarato invalido, perché lesivo del principio di legittimo affidamento, il regolamento n. 857/84 nella parte in cui non prevedeva l'attribuzione di un quantitativo di riferimento a quest'ultima categoria di produttori.

6. In esecuzione di queste sentenze, il Consiglio adottava pertanto il regolamento (CEE) n. 764/89 del 20 marzo 1989, 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 [8]. In particolare, esso introduceva in quest'ultimo regolamento un nuovo art. 3 bis, il quale consentiva ai produttori di latte che, vincolati da un impegno assunto ai sensi del regolamento n. 1078/77, non avessero consegnato latte durante l'anno di riferimento di ottenere un quantitativo specifico di riferimento provvisorio pari al 60% del quantitativo di latte venduto dal produttore durante i dodici mesi precedenti il deposito della domanda di premio di non commercializzazione (c.d. regime SLOM I).

7. Tuttavia, anche su questo regolamento cadeva la scure della Corte di giustizia. Con le sentenze 11 dicembre 1990, Spagl [9] e Pastätter [10], la Corte annullava infatti il regolamento (ancora una volta) per inosservanza del principio di legittimo affidamento, perché limitava il quantitativo di riferimento specifico al solo 60% del quantitativo di latte consegnato o del quantitativo di latte venduto dal produttore durante il periodo di dodici mesi precedente la presentazione della domanda di premio di non commercializzazione o di riconversione.

8. Tenuto conto di questa giurisprudenza, il Consiglio, con il regolamento (CEE) n. 1639/91 del 13 giugno 1991 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 di prodotti lattiero-caseari [11], emendava nuovamente l'art. 3 bis in modo tale da consentire di attribuire una specifica quota di riferimento anche ai produttori che ne risultavano in precedenza esclusi (c.d. regime SLOM II).

5 — GU L 90, pag. 13.
6 — Causa 120/86 (Racc. pag. 2321).
7 — Causa 170/86 (Racc. pag. 2355).
8 — GU L 84, pag. 2.
9 — Causa C-189/89 (Racc. pag. I-4539).
10 — Causa C-217/89 (Racc. pag. I-4585).
11 — GU L 150, pag. 35.

9. Su questo complesso quadro normativo interveniva ulteriormente la Corte di giustizia, la quale il 19 maggio 1992, con la seconda sentenza Mulder, dichiarava la Comunità responsabile dei danni causati a quei produttori di latte che, per effetto dell'applicazione del ricordato regolamento n. 857/84, si erano visti esclusi dall'assegnazione di un quantitativo di riferimento perché, in esecuzione di un impegno assunto in base al regolamento n. 1078/77, non avevano consegnato latte durante l'anno di riferimento preso in considerazione dallo Stato membro interessato [12]. Secondo la Corte, infatti, 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 indenizzo per i danni subiti.

10. La complessità della questione e il gran numero di produttori interessati da quest'ultima sentenza inducevano il Consiglio e la Commissione a pubblicare, il 5 agosto 1992, la comunicazione 92/C 198/04 [13]. In essa si manifestava l'intenzione di adottare criteri pratici di indennizzo ai produttori interessati e si assumeva l'impegno, fino all'adozione di tali criteri, di non eccepire nei confronti dei produttori che avessero diritto a un indennizzo la decorrenza del termine di prescrizione risultante dall'art. 43 dello Statuto CE della Corte. Ciò, però, sempre che tale diritto non fosse già prescritto alla data di pubblicazione della comunicazione ovvero alla data in cui il produttore si era rivolto a una delle due istituzioni.

11. Facendo seguito a quella comunicazione, e soprattutto per dare attuazione alla sentenza Mulder II e segnatamente all'obbligo della Comunità di risarcire il danno subito dai produttori di latte o prodotti lattiero-caseari nelle situazioni indicate, il Consiglio emanava poco dopo il citato regolamento n. 2187/93. In particolare, esso ha istituito un apposito sistema di indennizzo a carattere forfettario, che si caratterizza nei seguenti termini.

12. Viene anzitutto previsto che i produttori interessati introducano una domanda di indennizzo, secondo i criteri stabiliti dagli artt. 2-5 del regolamento, alla competente autorità designata da ciascuno Stato membro ai sensi dell'art. 10.

Il decimo 'considerando' del regolamento precisa che «le autorità competenti degli Stati membri agiscono, a nome e per conto del Consiglio e della Commissione, in virtù di un mandato che concerne unicamente l'adempimento, nel rispetto delle disposizioni del presente regolamento, dei compiti amministrativi necessari all'attuazione di quest'ultimo».

L'art. 6 prevede poi che l'autorità nazionale determini il quantitativo annuo da inden-

12 — 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»).

13 — GU C 198, pag. 4.

nizzare; la stessa autorità, ai sensi del successivo art. 11, verifica l'esattezza delle informazioni fornite dal produttore e calcola l'importo dell'indennizzo in funzione del quantitativo e del periodo da indennizzare, secondo i criteri fissati dal regolamento e dal relativo allegato.

Ai sensi dell'art. 14

«Entro il termine massimo di quattro mesi a decorrere dal ricevimento della domanda, la competente autorità di cui all'articolo 10 presenta, a nome e per conto del Consiglio e della Commissione, un'offerta di indennizzo al produttore, accompagnata da una ricevuta a saldo di ogni avere.

(...)

La mancata accettazione dell'offerta entro il termine di due mesi a decorrere dalla ricezione ha per conseguenza che l'offerta non vincola più, in futuro, le istituzioni comunitarie interessate.

L'accettazione dell'offerta mediante restituzione alla competente autorità, entro il termine suddetto, della ricevuta debitamente approvata e sottoscritta dal produttore comporta la rinuncia a qualsiasi azione nei confronti delle istituzioni comunitarie per il danno definito all'articolo 1».

Il finanziamento dei versamenti effettuati in forza del regolamento è considerato, dall'art. 16, come un intervento ai sensi dell'art. 3 del regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio del 21 aprile 1970, relativo al finanziamento della politica agricola comune [14].

I procedimenti davanti al giudice nazionale

13. È nell'ambito del sistema appena descritto che si inseriscono i procedimenti nazionali all'origine della presente causa. Dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno sono stati infatti introdotti tre procedimenti da parte di alcuni produttori di latte che avevano ricevuto e tempestivamente accettato un'offerta di indennizzo fatta dal Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (in prosieguo: il «BLE») a nome e per conto del Consiglio e della Commissione, in applicazione del regolamento n. 2187/93. Ciò malgrado, essi si erano poi visti rifiutare, in tutto o in parte, il pagamento degli importi convenuti, in quanto il BLE, in sede di ulteriore verifica della sussistenza del diritto all'indennizzo, era giunto alla conclusione che nella specie non tutte le condizioni all'uopo richieste dal regolamento erano soddisfatte.

14 — GU L 94, pag. 13.

14. Più in particolare, il BLE riteneva, nei casi Flemmer (causa C-80/99) e Leitensdorfer (causa C-82/99), che il quantitativo di riferimento specifico definitivo fosse stato fin dall'inizio attribuito a torto.

Nel primo caso, a suo avviso, non sarebbero state soddisfatte le condizioni di cui all'art. 3 bis del regolamento n. 857/84, perché dall'ulteriore verifica dei fatti era risultato che il latte consegnato in base al quantitativo di riferimento specifico di consegna provvisorio non sarebbe stato prodotto nell'azienda del ricorrente e che quindi a quest'ultimo sarebbe stato erroneamente assegnato un quantitativo di riferimento specifico definitivo. Con lettera del 27 giugno 1996, pertanto, il BLE rescindeva il contratto di indennizzo con effetto immediato, ai sensi del n. 60, primo comma, della Verwaltungsverfahrensgesetz (legge sulla procedura amministrativa; in prosieguo: il «VwVfG»), per essere venuta meno a posteriori la causa del negozio giuridico. A tale decisione si oppone il ricorrente dinanzi al giudice nazionale, facendo valere di essere stato personalmente produttore e di essersi visto comunque assegnare un quantitativo di riferimento specifico definitivo con decisione irrevocabile dello Hauptzollamt (Ufficio principale delle dogane).

15. Anche nel caso Leitensdorfer, ad avviso del BLE, non sarebbero state soddisfatte le condizioni di cui al citato art. 3 bis, perché l'ex produttore di latte avrebbe ripreso tardivamente la produzione. Di fatto era avvenuto quanto segue. La ricorrente, sig.ra Leitensdorfer, aveva ereditato un'azienda dalla sig.ra Wurm, che l'aveva a sua volta ereditata a seguito del decesso del marito, sig. Wurm. Questi si era però a suo tempo impegnato a non commercializzare il latte e quindi non era più produttore. Il quantitativo di riferimento specifico definitivo assegnato il 9 novembre 1992 alla sig.ra Wurm (e da questa poi trasferito ad altro locatario il 1° aprile 1993) era stato di conseguenza revocato dal competente Hauptzollamt con decorrenza 1° aprile 1996. Contro tale decisione l'interessata proponeva un ricorso, tuttora pendente, presso il Finanzgericht di Monaco di Baviera. Nel frattempo, con lettera del 5 febbraio 1996, il BLE rescindeva con effetto immediato, ai sensi del n. 60, primo comma, del VwVfG, il contratto di indennizzo concluso con la ricorrente sig.ra Leitensdorfer, per il motivo appunto che l'ex produttore (sig.ra Wurm) aveva ripreso tardivamente la produzione del latte, ma la ricorrente si opponeva a tale decisione sostenendo che i motivi della rescissione, cioè la ripresa tardiva della produzione, erano già noti al BLE prima della conclusione del contratto.

16. Quanto infine al caso Christoffel (causa C-81/99), il BLE aveva qui accertato che, a partire dal 1° gennaio 1992, la ricorrente aveva dato in locazione una parte della sua azienda, trasferendo però all'affittuario il relativo quantitativo di riferimento, anziché riportarlo nella riserva nazionale. Sebbene la ricorrente facesse valere che l'assorbimento nella riserva nazionale era fuori questione in quanto essa aveva mantenuto le superfici complessive destinate alla produzione di latte dell'ex azienda SLOM, la competente autorità rifiutava di riportare il quantitativo di riferimento proporzionale

nella riserva nazionale in nome della tutela dell'affidamento della ricorrente e dell'affittuario, al quale il quantitativo di riferimento era stato intanto trasferito. Il BLE ha quindi ritenuto che fossero venute meno le condizioni richieste dal regolamento per la concessione dell'indennizzo inizialmente indicato e ne ha rifiutato il pagamento, proponendo alla sig.ra Christoffel una nuova offerta per un ammontare fortemente ridotto.

Le questioni pregiudiziali

17. In tutti e tre i casi illustrati il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha ritenuto che si ponessero questioni di diritto comunitario che richiedevano una pronuncia pregiudiziale della Corte. In particolare, e riassuntivamente, esso si è chiesto se rispetto alle descritte controversie sussistesse la competenza del giudice comunitario o di quello nazionale e se la scelta dell'una o dell'altra soluzione potesse produrre (e, se sì, quali) conseguenze dal punto di vista del diritto applicabile.

18. Nel ragionamento svolto al riguardo nell'ordinanza, il giudice del rinvio muove dall'idea che il regolamento n. 2178/93 offra ai produttori una modalità di indennizzo ulteriore e alternativa rispetto alla via giudiziaria costituita dall'azione di risarcimento danni di cui agli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CE (divenuti, rispettivamente, artt. 235 e 288, secondo comma, CE).

A sostegno di tale valutazione esso richiama in particolare la sentenza del Tribunale di primo grado 16 aprile 1997, là dove si afferma che, adottando il regolamento n. 2187/93, «il Consiglio ha in realtà concesso ai produttori che avevano diritto a un risarcimento una modalità ulteriore di indennizzo», e che tale regolamento «ha (...), rispetto ai produttori, natura di proposta transattiva, la cui accettazione è facoltativa, e costituisce un'alternativa alla soluzione giudiziale della controversia» [15].

Se dunque un produttore di latte accetta in tempo utile un'offerta di indennizzo comunicatagli a nome e per conto del Consiglio e della Commissione dalla competente autorità nazionale, a parere del giudice nazionale viene posta in essere una transazione, ovvero un contratto di indennizzo, intercorrente tra il singolo produttore e le istituzioni comunitarie, contratto qualificato come di diritto pubblico.

19. Sulla base di tali premesse, il Verwaltungsgericht è quindi portato a dedurre che, qualora sorgano controversie tra le parti

15 — Causa T-541/93, Connaughton e a./Consiglio (Racc. pag. II-549, punti 34 e 35).

relativamente all'efficacia di quel contratto, la competenza dovrebbe spettare al giudice nazionale, il quale deciderebbe in base al proprio diritto interno.

Si sarebbe qui, in effetti, in presenza di un caso di responsabilità contrattuale delle istituzioni comunitarie, e quindi di un caso che, ai sensi dell'art. 215, primo comma, del Trattato CE (divenuto art. 288, primo comma, CE) — e in assenza di una specifica clausola compromissoria di cui all'art. 181 del Trattato CE (divenuto art. 238 CE) —, rientra nella competenza del giudice nazionale.

20. Tuttavia, una pronuncia resa dal Tribunale di primo grado con riferimento proprio al regolamento n. 2187/93 ha suscitato nel Verwaltungsgericht il dubbio che tale soluzione non fosse conforme al diritto comunitario.

Nella sentenza Dethlefs il Tribunale ha infatti affermato che «nella misura in cui tale atto [il regolamento n. 2187/93] istituisce un sistema di risarcimento dei danni per far fronte agli obblighi derivanti dalla condanna delle istituzioni comunitarie pronunciata dalla sentenza Mulder, la sua applicazione rientra nella sfera della responsabilità extracontrattuale della Comunità» [16].

16 — Sentenza 24 settembre 1998, causa T-112/95 (Racc. pag. II-3819, punto 55).

21. Di fronte a tali affermazioni, che sembravano mettere in causa il ragionamento da esso in precedenza svolto, il Verwaltungsgericht ha allora deciso, dopo aver riunito ai fini del presente rinvio pregiudiziale i tre procedimenti, di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«a) Se il combinato disposto dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CE, dell'art. 178 del Trattato CE e delle disposizioni del regolamento (CEE) n. 2187/93 debba essere interpretato nel senso che la Corte di giustizia è competente anche per controversie derivanti da un contratto concluso dalle competenti autorità nazionali in nome e per conto del Consiglio e della Commissione, in conformità di precise disposizioni del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2187/93 relativo ad un'offerta di indennizzo a taluni produttori di latte o di prodotti lattiero-caseari cui è stato temporaneamente impedito di esercitare la loro attività.

b) In caso di soluzione negativa di tale questione e di configurabilità di un caso di applicazione dell'art. 215, primo comma, del Trattato CE, cosicché sia giustificata la competenza dei giudici nazionali ai sensi dell'art. 183 del Trattato CE, si pone l'ulteriore questione se ad un tale contratto, in quanto il regolamento (CEE) n. 2187/93 nulla dispone al riguardo, vengano ad applicarsi le disposizioni del diritto procedurale nazionale o i

principi generali di diritto comuni agli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

c) In quanto trovino applicazione i principi generali di diritto, ci si chiede inoltre se e a quali condizioni le competenti autorità nazionali possano in tutto o in parte risolvere il contratto concluso in nome e per conto del Consiglio e della Commissione qualora successivamente risulti che le condizioni da soddisfare ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2187/93 per l'emissione di un'offerta di indennizzo non sussistevano in tutto o in parte ovvero che le condizioni per l'emissione di un'offerta di indennizzo esistono solo perché le competenti autorità nazionali, per motivi di tutela del legittimo affidamento, si vedono nell'impossibilità di revocare l'assegnazione definitiva di un quantitativo di riferimento specifico, che è il presupposto per la concessione di un indennizzo».

Analisi giuridica

Sulla prima questione

Considerazioni preliminari

22. Come emerge all'evidenza anche dall'ordinanza di rinvio, la soluzione della questione se le controversie relative ai contratti di indennizzo conclusi in applicazione del regolamento n. 2187/93 rientrino nella competenza del giudice nazionale o in quella del giudice comunitario è preliminare alla soluzione delle altre due questioni e ne condiziona la risposta.

23. Prima però di approfondire tale questione, mi pare necessario precisarne i termini reali. È emerso in effetti in corso di causa che sia la Commissione sia i ricorrenti nei procedimenti nazionali sembrano ritenere che nell'ipotesi in esame si possa in principio optare indifferentemente per l'una o per l'altra soluzione e che la scelta potrebbe essere in concreto operata sulla base di valutazioni di carattere contingente.

24. Tra la posizione della Commissione e quella dei ricorrenti vi sono indubbiamente alcune differenze, ma il risultato cui essi pervengono non mi pare diverso. Per quanto concerne la Commissione, dopo aver esposto gli argomenti che, a suo avviso, militano a favore dell'una e dell'altra soluzione, essa riconosce che la tesi favorevole alla competenza delle giurisdizioni nazionali sarebbe più vicina al sistema definito dalle pertinenti disposizioni del Trattato CE. Tuttavia conclude il proprio ragionamento sposando l'opposta soluzione, essenzialmente per ragioni di opportunità, cioè perché tale soluzione sarebbe la più utile, la più conveniente. Essa offrirebbe infatti il vantaggio di aprire una via di ricorso unica, assorbendo in un solo mezzo di ricorso sia le controversie relative

ai contratti di indennizzo conclusi in applicazione del regolamento n. 2187/93 sia quelle concernenti la responsabilità extracontrattuale della Comunità, che in qualche modo è all'origine del sistema degli indennizzi.

25. Anche i ricorrenti nei giudizi nazionali si esprimono piuttosto a favore della tesi della competenza del giudice nazionale. Tuttavia, rilevando una presunta contrarietà di tale soluzione alla sentenza Dethlefs, già citata, suggeriscono di lasciare alla parte interessata la facoltà di scegliere se adire il giudice comunitario o quello nazionale, l'uno e l'altro potendo essere considerati in linea di principio competenti.

26. Tanto la Commissione quanto i ricorrenti, quindi, finiscono in sostanza per fondare il loro ragionamento sulla stessa idea: e cioè che si sia qui in presenza di due giudici in astratto *ugualmente competenti*, e che la scelta tra l'uno e l'altro sia poi da operare secondo un criterio di opportunità pratica, come vuole la Commissione, o da lasciare nella disponibilità di ciascun interessato, come propongono i ricorrenti.

27. Ora, a me pare che già di per sé criteri siffatti siano non solo troppo empirici, ma anche poco affidabili. Si può ad esempio convenire sul fatto che per un complesso contenzioso sia preferibile affidarsi ad un unico giudice, ma si può anche supporre che per la soluzione delle controversie che lo oppongono alle autorità nazionali un operatore privato trovi più agevole e più conveniente rivolgersi ai propri giudici, piuttosto che adire la giurisdizione comunitaria. Si tratta insomma di valutazioni di valore molto relativo e quindi inidonee a fornire un orientamento sicuro ed oggettivo.

28. Ma, a parte ciò, quel che mi sembra assolutamente importante tener presente è che nel sistema dei Trattati la competenza della Corte di giustizia si pone, in linea di principio, come alternativa a quella del giudice nazionale, e che la sussistenza dell'una o dell'altra in relazione a un dato contenzioso non può essere frutto di scelte arbitrarie e discrezionali, ma discende dalle regole generali del sistema. Essa va pertanto accertata in modo obiettivo sulla base delle norme e dei principi rilevanti.

29. Se così è, come fermamente credo, si tratta allora di individuare, non con criteri occasionali e di comodo, ma alla luce di quelle norme e di quei principi chi tra il giudice comunitario e quello nazionale sia competente a conoscere delle controversie sorte in relazione ai contratti di indennizzo conclusi dall'amministrazione nazionale in nome e per conto della Comunità ai sensi del regolamento n. 2187/93.

L'oggetto e lo scopo del regolamento n. 2187/93

30. In questa prospettiva, e visto che siamo qui in presenza di contestazioni mosse da operatori privati nei confronti di comportamenti posti in essere dall'amministrazione nazionale in attuazione di un regolamento comunitario, potrei limitarmi a ricordare il principio più volte ribadito dalla Corte secondo il quale «il controllo sull'attività amministrativa svolta dagli Stati membri per l'applicazione del diritto comunitario spetta anzitutto ai giudici nazionali, salva restando la possibilità per gli stessi di sottoporre questioni pregiudiziali a questa Corte in forza dell'art. 177 del Trattato CEE» [17].

31. Ritengo in effetti che questa sia la soluzione più corretta alla questione prospettata, ma prima di enunciarla in modo definitivo, credo doveroso dar conto dei dubbi sollevati dal giudice del rinvio e dalla Commissione a proposito della specificità della situazione considerata nel presente giudizio, specificità che viene indicata soprattutto dalla Commissione tra i principali argomenti che militerebbero a favore della competenza del giudice comunitario.

Essa risiederebbe segnatamente nel fatto che l'adozione del regolamento n. 2187/93 nasce a seguito e in conseguenza dell'avvenuto accertamento di una responsabilità extracontrattuale della Comunità. Pur riconoscendo quindi l'autonomia dei contratti di indennizzo stipulati in applicazione di quel regolamento, la Commissione sottolinea che le controversie ad essi relative finiscono pur sempre col ricollegarsi all'esecuzione dell'obbligo di risarcimento conseguente all'accertamento della responsabilità extracontrattuale della Comunità. Facendo leva allora su questa stretta relazione e prospettando al tempo stesso un'interpretazione assai estensiva dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 288, secondo comma, CE), la Commissione conclude nel senso che dette controversie dovrebbero anch'esse ricadere nella competenza del giudice comunitario, segnatamente in quella stessa competenza esclusiva che l'art. 178 del Trattato CE (divenuto art. 235 CE) attribuisce a tale giudice per le controversie sulla responsabilità extracontrattuale della Comunità. Questa conclusione sarebbe poi tanto più giustificata, secondo la Commissione ma anche secondo il giudice tedesco, in quanto, a loro avviso, in sede di applicazione del regolamento n. 2187/93 le autorità nazionali agirebbero in nome e per conto delle istituzioni comunitarie.

32. Venendo ad un esame analitico di tali argomenti, avverto subito che non intendo affatto negare il collegamento tra il regolamento n. 2187/93 e la responsabilità extracontrattuale della Comunità. Come sottolinea il suo stesso preambolo, tale regolamento ha infatti per oggetto proprio l'attuazione, a seguito della sentenza Mulder II, dell'obbligo di risarcire il danno provocato dalla primitiva normativa comunitaria in materia di prelievo supplementare (v. primo e secondo 'considerando' del regolamento).

17 — Sentenze 27 marzo 1980, causa 133/79, Sucrimex (Racc. pag. 1299, punto 24), e 10 giugno 1982, causa 217/81, Interagra (Racc. pag. 2233, punto 10).

Una volta riconosciuta però l'importanza di detto collegamento, resta pur sempre da chiedersi se esso basti a giustificare la conclusione che le controversie relative ai contratti di indennizzo conclusi tra produttori e autorità nazionali ricadono sotto la competenza del giudice comunitario ai sensi dei ricordati artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CE (divenuti, rispettivamente, artt. 235 e 288, secondo comma, CE).

La sentenza del Tribunale di primo grado nel caso Dethlefs

33. Un autorevole sostegno a questa conclusione sembra venire — e comunque tale è stato da più parti considerato — dalla ricordata sentenza Dethlefs, nella quale il Tribunale di primo grado ha affermato che, «nella misura in cui tale atto [cioè appunto il regolamento n. 2187/93] istituisce un sistema di risarcimento dei danni per far fronte agli obblighi derivanti dalla condanna delle istituzioni comunitarie pronunciata dalla sentenza Mulder II, la sua applicazione rientra nella sfera della responsabilità extracontrattuale della Comunità» (punto 55).

34. A me sembra però che, a ben vedere, il valore di tale precedente ai fini che qui interessano risulti di molto inferiore a quello che gli è stato attribuito, data la diversità delle situazioni.

Nel caso Dethlefs, in effetti, si era in presenza di ricorsi introdotti direttamente contro il Consiglio e la Commissione da alcuni produttori per ottenere il risarcimento dei danni che sarebbero stati ad essi provocati da tali istituzioni. In particolare, i ricorrenti si lamentavano del fatto che la Commissione aveva rifiutato il pagamento degli interessi dovuti per il periodo intercorso tra l'accettazione dell'offerta fatta dall'autorità nazionale e l'effettivo ritiro dei ricorsi per il risarcimento dei danni ex art. 215, secondo comma, del Trattato CE, introdotti dagli operatori interessati prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 2187/93.

Si trattava dunque — ed è in questa ottica che va letto il brano della sentenza sopra riportato — di una questione legata all'applicazione del regolamento ad opera delle istituzioni comunitarie *per la parte di loro responsabilità*, in quanto incideva «sull'interpretazione [di tale regolamento] e sui suoi effetti» (punto 32) e quindi sul funzionamento del sistema che esse avevano istituito.

In questo caso insomma, come lo stesso Tribunale ha sottolineato, i ricorrenti non contestavano alcun illecito alle autorità nazionali, ma mettevano in discussione direttamente ed esclusivamente la responsabilità delle istituzioni comunitarie. Anzi è proprio per questo motivo che il Tribunale ha respinto l'eccezione di irricevibilità dei ricorsi che il Consiglio aveva sollevato invocando la ripartizione di competenze

operata dal regolamento n. 2187/93 e sostenendo quindi che la responsabilità dell'applicazione di quest'ultimo spettasse alle autorità nazionali e non alle istituzioni comunitarie (punto 34).

Nei casi oggetto del presente giudizio, invece, non si discute affatto di comportamenti di tali istituzioni, ma unicamente dell'attività svolta dalle autorità nazionali, e per la parte di loro competenza.

L'attuazione del regolamento n. 2187/93 alla luce della ripartizione di funzioni tra la Comunità e gli Stati membri

35. Chiarito dunque quella che a me pare la vera portata del precedente richiamato, ritorno al punto di partenza per chiedermi se, come sostiene la Commissione, la stretta connessione esistente tra i compiti affidati alle amministrazioni nazionali nel quadro del regolamento n. 2187/93 e la responsabilità extracontrattuale della Comunità valga ad assorbire i primi sotto la seconda anche ai fini della definizione del giudice competente a esercitare il controllo.

36. A me pare che per arrivare a tale conclusione occorrerebbe sostenere una tesi molto discutibile nella specie: e cioè che, da un punto di vista generale, il sistema di indennizzi posto in essere dal regolamento n. 2187/93 non si inquadra nella normale ripartizione di funzioni tra Comunità e Stati membri nell'attuazione del diritto comunitario. È ben vero che il regolamento predetermina puntualmente esso stesso quel sistema, ma ciò si spiega in ragione della difficile situazione che la Comunità si è trovata ad affrontare. L'elevato numero dei potenziali aventi diritto all'indennizzo, rendendo problematica la possibilità di considerare ciascun caso individualmente, ha infatti imposto una soluzione di carattere generale, basata su un criterio forfettario e su meccanismi puntualmente definiti nel regolamento stesso. Ha cioè imposto di limitare il margine di autonomia delle autorità nazionali, pur affidando comunque ad esse il compito di assicurare l'applicazione ed il concreto funzionamento del sistema (v. quarto 'considerando').

37. Sia pure con le segnalate specificità, dunque, il sistema realizzato rimane nel quadro di quella gestione decentrata del diritto comunitario che caratterizza tanti altri settori dell'azione comunitaria. Come si legge del resto nel decimo 'considerando' del regolamento,

«Nell'applicazione del presente regolamento le autorità competenti degli Stati membri agiscono, a nome e per conto del Consiglio e della Commissione, in virtù di un mandato che concerne unicamente l'adempimento, nel rispetto delle disposizioni del presente regolamento, dei compiti amministrativi necessari all'attuazione di quest'ultimo».

Non c'è ragione quindi per ritenere che, sia pur così limitati, questi compiti esulino dalla tradizionale attività di attuazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri. Né c'è di conseguenza ragione per ritenere che la loro esecuzione debba sfuggire al controllo del giudice nazionale per ricadere sotto quello del giudice comunitario, in deroga ai principi generali in materia che ho prima richiamato (v. sopra, punto 30).

38. Lo stesso Tribunale di primo grado ha del resto rifiutato tale conclusione nei casi Laga e Landuyt [18], nei quali ha negato la propria competenza a controllare la legittimità di un atto adottato dalla competente autorità francese con il quale si escludeva che il ricorrente avesse diritto all'offerta di indennizzo di cui al regolamento n. 2187/93. Rifacendosi significativamente alla costante giurisprudenza della Corte, secondo la quale spetta agli Stati membri «assicurare nel loro territorio l'esecuzione della normativa comunitaria, in particolare in materia di politica agricola comune», il Tribunale ne ha dedotto, come prima conseguenza di carattere generale, che «gli atti adottati dalle autorità nazionali nell'àmbito dell'esecuzione di quest'ultima politica sono quindi normalmente assoggettati al controllo del giudice nazionale». Sul piano più specifico, poi, esso ha ritenuto di non essere competente a controllare la legittimità dell'atto dell'autorità nazionale proprio in quanto le richieste del ricorrente miravano «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».

Sulla natura del rapporto tra le autorità nazionali e le istituzioni comunitarie

39. Per sostenere la tesi della competenza del giudice comunitario, tanto il Verwaltungsgericht quanto la Commissione fanno peraltro leva su un altro aspetto del ruolo svolto dalle autorità nazionali nel quadro del regime di indennizzi creato dal regolamento n. 2187/93, cioè sul fatto che quelle autorità sono chiamate a svolgere, in tale contesto, un'attività di carattere tipicamente contrattuale. Come si ricorderà, infatti, il regime degli indennizzi si incentra sulla conclusione di un contratto tra l'amministrazione e il singolo operatore, volto a definire la portata dell'indennizzo dovuto a quest'ultimo.

40. Ora, il giudice nazionale e la Commissione attribuiscono particolare rilievo al fatto che, secondo l'art. 14 del regolamento n. 2187/93, le autorità nazionali agiscono a questo fine «a nome e per conto» del Consiglio e della Commissione. Essi ritengono infatti che per questo motivo il rapporto tra l'autorità nazionale e le menzionate istituzioni comunitarie dovrebbe essere qualificato come un mandato con

18 — Sentenze 4 febbraio 1998, causa T-93/95, Laga/Commissione (Racc. pag. II-195, punti 33 ss.), e causa T-94/95, Landuyt/Commissione (Racc. pag. II-213, punti 33 ss.).

rappresentanza, con la conseguenza che la relazione contrattuale nata dall'offerta di indennizzo da parte dell'autorità nazionale e dall'accettazione della stessa da parte del produttore dovrebbe ritenersi in realtà come intercorrente direttamente tra il produttore, da una parte, e il Consiglio e la Commissione, dall'altra.

41. Non voglio qui entrare in una discussione sul merito di tale tesi. Mi limito, per quanto ora interessa, ad osservare che, se anche si ritenesse che l'autorità nazionale agisca come mandataria o rappresentante delle istituzioni comunitarie e che i contratti di indennizzo conclusi dall'amministrazione nazionale in applicazione del regolamento n. 2187/93 intercorrano in realtà tra queste e il singolo produttore, non per questo dovrebbe essere esclusa la competenza del giudice nazionale sulle controversie relative a quei contratti.

È ben noto, infatti, che, ai sensi degli artt. 215, primo comma, 183 e 181 del Trattato CE (divenuti, rispettivamente, artt. 288, primo comma, 240 CE e 238 CE), le controversie in materia contrattuale delle quali la Comunità è parte sono in linea generale di competenza delle giurisdizioni nazionali. Come ha ricordato la stessa Corte nella sentenza 21 maggio 1987 [19], «l'art. 183 del Trattato stabilisce che i giudici nazionali sono competenti a conoscere delle liti nelle quali la Comunità sia parte, eccettuate quelle per cui il Trattato attribuisce alla Corte di giustizia competenza esclusiva». Collegando allora tale disposizione con l'art. 181 del Trattato CE, secondo il quale la Corte è competente a giudicare in virtù di una clausola compromissoria delle controversie relative a contratti di diritto pubblico o di diritto privato stipulati dalla Comunità o per suo conto, ne discende come regola generale che le controversie relative a contratti di cui sia parte la Comunità, o comunque di cui uno dei contraenti agisca in rappresentanza della Comunità, ricadono nella competenza del giudice nazionale.

Sui limiti della competenza comunitaria in materia di responsabilità extracontrattuale

42. Per sostenere allora la competenza del giudice comunitario non resterebbe che far leva su un argomento già ricordato in precedenza (v. sopra, paragrafo 31). Occorrerebbe cioè dimostrare che la competenza attribuita a quel giudice dagli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CE (divenuti, rispettivamente, 235 e 288, secondo comma, CE) in materia di responsabilità extracontrattuale della Comunità attragga anche le controversie relative a pretese contrattuali aventi ad oggetto l'esecuzione dell'obbligo di risarcimento conseguente all'accertamento di quella responsabilità.

Ed è proprio questa, come si è visto, la tesi che la Commissione tenta di affermare, estendendo nel senso appena indicato la portata dell'art. 178 del Trattato CE nella parte in cui tale disposizione attribuisce alla Corte la competenza a conoscere delle controversie relative al risarcimento dei danni di cui all'art. 215, secondo comma.

19 — Cause riunite 133/85-136/85, Rau/BALM (Racc. pag. 2289).

43. Devo anzitutto rilevare, tuttavia, che di un'interpretazione siffatta non c'è traccia alcuna nelle richiamate disposizioni del Trattato, e che comunque essa non trova rispondenza né nel tenore letterale di quelle norme né nella loro finalità.

44. Come si è appena visto, il Trattato distingue molto chiaramente tra controversie relative alla responsabilità extracontrattuale della Comunità, che rientrano nella competenza della Corte di giustizia (artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CE), e controversie in materia contrattuale, che sono di competenza dei giudici nazionali, salvo che non siano devolute alla Corte di giustizia in forza di una clausola compromissoria (art. 181 del Trattato CE). Come regola generale, poi, e sempre fatte salve le competenze attribuite alla Corte, il medesimo Trattato riconosce la competenza dei giudici nazionali sulle controversie di cui la Comunità sia parte (art. 183 del Trattato CE). È allora evidente che eventuali deroghe a tale fondamentale sistema di ripartizione degli ambiti di competenza delle giurisdizioni comunitaria e nazionali non potrebbero essere desunte per via di supposizioni interpretative, ma dovrebbero essere espressamente ed inequivocamente enunciate.

45. Né la tesi della Commissione sopra enunciata potrebbe giustificarsi in nome della sottolineata specificità dei rapporti oggetto della presente causa, in nome cioè della loro stretta relazione con la responsabilità extracontrattuale della Comunità, di cui ho più volte detto in precedenza (v., in particolare, paragrafo 31). Sul piano formale, in effetti, l'offerta di indennizzo al produttore da parte della competente autorità nazionale e la correlativa accettazione del produttore si configurano come elementi costitutivi di un rapporto giuridico autonomo, anche se finalizzato ad appagare e neutralizzare le pretese del produttore ad un risarcimento da parte della Comunità. A tale rapporto va certamente riconosciuta natura negoziale, come ha già notato il Tribunale di primo grado nel caso Connaughton, quando ha affermato che «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» [20].

46. D'altra parte, la tesi dell'autonomia dei rapporti negoziali di cui stiamo discutendo mi pare anche più coerente con il sistema istituito dal regolamento n. 2187/93. Il suo art. 14 prevede, infatti, che l'accettazione dell'offerta mediante la restituzione alla competente autorità della ricevuta debitamente approvata e sottoscritta dal produttore comporti la rinuncia a qualsiasi azione nei confronti delle istituzioni comunitarie per il danno risarcibile. Di converso, il quindicesimo 'considerando' del regolamento precisa che, poiché «la mancata accettazione da parte di un produttore dell'offerta fattagli dall'autorità dello Stato membro conformemente alle disposizioni del regolamento equivarrebbe ad un rifiuto dell'offerta comunitaria (...) l'azione giudiziaria che venisse in seguito perseguita o avviata dal produttore sarebbe di competenza della giurisdizione comunitaria». In questo caso, in effetti, non si instaura alcun

20 — Sentenza Connaughton e a., citata, punto 35, e sentenza 16 aprile 1997, causa T-554/93, Saint e Murray/Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-563, punto 41).

rapporto tra il produttore e le autorità nazionali, ma si resta interamente nella sfera comunitaria e nell'ambito dei rapporti tra il produttore e le istituzioni comunitarie sorti in conseguenza dell'accertata responsabilità extracontrattuale di queste ultime. È naturale quindi che anche le relative controversie ricadano nella competenza del giudice comunitario ai sensi dell'artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CE (divenuti artt. 235 e 288, secondo comma, CE). Nel caso, invece, dell'accettazione dell'offerta, si instaura un autonomo rapporto con le autorità nazionali, rapporto che vive, finché resta in piedi, di vita propria e che, come tale, non può non ricadere nella competenza dei giudici nazionali.

47. Ma soprattutto la fondatezza di quanto fin qui ho sostenuto mi pare discenda dall'interpretazione teleologica degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CE. Come la Corte ha più volte avuto modo di affermare, «l'azione di danni di cui agli artt. 178 e 215 del Trattato (...) non ha lo scopo di consentire alla Corte il controllo della validità dei provvedimenti adottati dagli organi nazionali competenti per l'attuazione di determinate misure nell'ambito della politica agricola comune o di valutare le conseguenze pecuniarie derivanti dall'eventuale invalidità di tali provvedimenti» [21]. Da questa giurisprudenza il Tribunale di primo grado ha giustamente tratto la conclusione, nei citati casi Laga e Landuyt, che, poiché il rifiuto da parte del competente organismo nazionale di presentare al ricorrente un'offerta di indennizzo di cui al regolamento n. 2187/93 era la conseguenza dei controlli effettuati dallo stesso organismo, «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» [22].

48. Alla luce di tutti gli argomenti finora svolti, credo dunque di dover concludere nel senso che spetta al giudice nazionale la competenza a conoscere delle controversie relative all'applicazione del regolamento n. 2187/93 da parte delle autorità nazionali, in particolare quando si tratti, come nei casi in esame, di controversie relative ai contratti di indennizzo conclusi tra dette autorità e i singoli produttori interessati.

Sulla seconda questione

49. La risposta negativa alla prima questione impone di esaminare anche la seconda, perché proprio nell'eventualità di una siffatta risposta il Verwaltungsgericht vi ha chiesto di chiarirgli se ai contratti di indennizzo stipulati in attuazione del regolamento n. 2187/93 debbano applicarsi le

21 — V., in particolare, sentenze 12 dicembre 1979, causa 12/79, Hans-Otto Wagner/Commissione (Racc. 1979, pag. 3657, punto 10); 26 febbraio 1986, causa 175/84, Krohn/Commissione (Racc. pag. 753, punto 18).

22 — Sentenze Laga/Commissione e Landuyt/Commissione, citate, punto 47 di entrambe.

disposizioni del diritto procedurale nazionale o piuttosto i principi generali di diritto comuni agli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

50. Credo che la risposta a tale questione sia in qualche modo già insita nella soluzione data al quesito precedente. E'infatti giurisprudenza da lungo tempo consolidata della Corte che, qualora l'attuazione del diritto comunitario spetti alle autorità degli Stati membri, essa deve avvenire secondo le norme del diritto nazionale. Afferma in effetti la Corte che nel caso in cui «l'attuazione di un regolamento comunitario spett[i] alle autorità nazionali sotto il controllo dei giudici nazionali, questa deve avvenire secondo le norme formali e procedurali stabilite dal diritto nazionale dello Stato membro. Tuttavia, come emerge dalla costante giurisprudenza della Corte, è possibile valersi delle norme nazionali solo nella misura necessaria per l'attuazione delle disposizioni del diritto comunitario e sempre che l'applicazione delle norme nazionali non menomi la portata e l'efficacia del diritto comunitario stesso» [23].

51. Ritengo che tale precedente possa essere senz'altro ripreso ai fini del quesito in esame e che debba quindi rispondersi al Verwaltungsgericht che, in quanto il regolamento n. 2187/93 non dispone nulla al riguardo, ai contratti di indennizzo conclusi in attuazione di tale regolamento si applicano le disposizioni del diritto procedurale nazionale, sempre che la loro applicazione non menomi la portata e l'efficacia del diritto comunitario.

Non credo, d'altra parte, che una siffatta risposta possa essere inficiata dalla preoccupazione, manifestata dalla Commissione, che in tal modo si rischierebbe un'applicazione non omogenea della normativa comunitaria negli ordinamenti nazionali. È infatti agevole replicare che proprio per evitare quei rischi di difformità di applicazione del diritto comunitario, che comprometterebbero la parità di trattamento degli operatori economici in tutti gli Stati membri, l'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE) ha predisposto la procedura del rinvio pregiudiziale. Com'è ben noto, infatti, questa procedura consente appunto alle giurisdizioni nazionali di richiedere alla Corte, in casi analoghi a quelli qui esaminati, la soluzione di qualsiasi questione relativa all'interpretazione e alla validità delle norme comunitarie rilevanti [24].

Sulla terza questione

52. Con la terza questione pregiudiziale, infine, il Verwaltungsgericht interroga la

23 — Sentenza 6 maggio 1982, cause riunite 146/81, 192/81 e 193/81, BayWa/BALM (Racc. pag. 1503, punto 29); si vedano inoltre sentenze 5 marzo 1980, causa 265/78, Ferwerda (Racc. pag. 617, punto 10); 21 settembre 1983, cause riunite 205/82-215/82 Milchkontor (Racc. pag. 2633, punti 15 ss.), e 7 luglio 1987, cause riunite 89/86 e 91/86, Etoile commerciale e CNTA/Commissione (Racc. pag. 3005, punto 12).

24 — Sentenza Sucrimex, citata, punto 24.

Corte sull'eventuale incidenza di taluni principi generali di diritto, segnatamente del principo della tutela del legittimo affidamento, rispetto alle controversie derivanti dai contratti di indennizzo in esame. Più in particolare, esso vuol sapere se detto principo osti a che le autorità nazionali, concluso un contratto di indennizzo in nome e per conto delle istituzioni comunitarie, possano successivamente (e, se del caso, a quali condizioni) risolverlo ove accertino il venir meno delle condizioni per l'emissione di un'offerta di indennizzo o addirittura accertino che tali condizioni esistono solo perché, sempre ed esclusivamente per motivi di tutela del legittimo affidamento, le medesime autorità non possono incidere sui presupposti per la concessione dell'indennizzo.

53. Mi pare che anche per questo quesito la risposta possa essere rinvenuta nella vostra giurisprudenza. Mi limito in proposito a ricordare la sentenza Milchkontor. In quella occasione, pronunciandosi su un caso di ripetizione di aiuti indebitamente corrisposti, la Corte ribadì anzitutto un indirizzo univoco della propria giurisprudenza, cioè che i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte a pieno titolo dell'ordinamento giuridico comunitario. Ciò posto, essa chiarì conseguentemente che non si può considerare contrario a tale ordinamento il fatto che una legislazione nazionale garantisca il rispetto di quei principi quando, per violazione di norme comunitarie, si debbano revocare atti amministrativi o esigere la restituzione di prestazioni economiche versate dalla pubblica amministrazione, purché l'applicazione di tali principi avvenga alle condizioni e con le modalità previste per i rapporti puramente nazionali e l'interesse della Comunità sia preso pienamente in considerazione [25].

Sempre in questa materia, peraltro, la Corte ha avuto altresì modo di avvertire che «un comportamento colposo della Commissione o dei suoi dipendenti al pari di una prassi di uno Stato membro non conforme alla normativa comunitaria non può ingenerare nell'operatore economico che benefici della situazione così creatasi un legittimo affidamento (...) [26]. Ne consegue che il principio della tutela del legittimo affidamento non può essere invocato avverso una precisa disposizione di un atto normativo di diritto comunitario e che il comportamento di un'autorità nazionale incaricata di applicare il diritto comunitario che sia in contrasto con quest'ultimo non può autorizzare l'operatore economico a considerarsi legittimato a fare assegnamento su di un trattamento contrastante col diritto comunitario» [27]. In simili casi, come rilevò in quella occasione l'avvocato generale Mancini, il soggetto leso ha sempre la possibilità di esperire dinanzi ai giudici nazionali un'azione di risarcimento contro gli uffici responsabili dell'errore che, a suo dire, gli ha arrecato un danno [28].

25 — Sentenza 21 settembre 1983, citata, punti 27 ss.

26 — V. sentenze 16 novembre 1983, causa 188/82, Thyssen (Racc. pag. 3721), e 15 dicembre 1982, causa 5/82, Maizena (Racc. pag. 4601).

27 — Sentenza 26 aprile 1988, causa 316/86, Hauptzollamt Hamburg-Jonas/Krücken (Racc. pag. 2213, punto 24).

28 — Conclusioni dell'avvocato generale Mancini sulla causa 316/86, citata, pag. 2231.

54. Spetta al giudice nazionale valutare se e come tali precedenti siano applicabili negli specifici casi a lui sottoposti. Per quanto riguarda invece la Corte, ritengo che, in linea con gli stessi, ci si possa limitare a rispondere al Verwaltungsgericht che il diritto comunitario non osta a che le autorità di uno Stato membro tengano conto del principio del legittimo affidamento nel valutare l'eventuale mancato rispetto delle condizioni imposte da una normativa comunitaria, purché l'applicazione di tale principio avvenga alle condizioni e con le modalità previste per i rapporti puramente nazionali e l'interesse della Comunità sia preso pienamente in considerazione.

Conclusioni

55. Sulla base delle considerazioni che precedono vi propongo quindi di risolvere le questioni pregiudiziali sollevate dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno come segue:

«1) Le controversie relative all'efficacia e alla risolvibilità dei contratti di indennizzo conclusi dalle competenti autorità nazionali con produttori di latte o di prodotti lattiero-caseari in attuazione del sistema di indennizzi istituito dal regolamento (CEE) n. 2187/93 del Consiglio del 22 luglio 1993, 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), rientrano in principio nella competenza dei giudici nazionali.

2) In quanto il predetto regolamento non dispone nulla al riguardo, ai contratti di indennizzo conclusi in attuazione dello stesso si applicano le disposizioni del diritto procedurale nazionale, sempre che la loro applicazione non menomi la portata e l'efficacia del diritto comunitario.

3) Il diritto comunitario non osta a che le autorità di uno Stato membro tengano conto del principio del legittimo affidamento nel valutare l'eventuale mancato rispetto delle condizioni imposte da una normativa comunitaria, purché l'applicazione di tale principio avvenga alle condizioni e con le modalità previste per i rapporti puramente nazionali e l'interesse della Comunità sia preso pienamente in considerazione».