SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)
25 novembre 1998 *

Nella causa T-222/97,

Alfons Steffens, residente a Aschendorf (Germania), con gli avv. ti Walter Remmers, Willy Meyer e Angelika Kleymann, del foro di Papenburg, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio degli avv. ti Turk e Prum, 13 A, avenue Guillaume,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dal signor Jan-Peter Hix, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dagli avv. ti Hans-Jürgen Rabe e Marco Núñez Müller, dei fori di Amburgo e di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Alessandro Morbilli, direttore generale della direzione «affari giuridici» della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

e

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Dierk Booß, consigliere giuridico principale, in qualità di agente, assistito dagli avv. ti Hans-Jürgen Rabe e Marco Núñez Müller, 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 dei danni assertivamente subiti dal ricorrente per il fatto che gli è stato impedito di commercializzare latte in 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 dai signori B. Vesterdorf, presidente, R. M. Moura Ramos e P. Mengozzi, giudici,

cancelliere: signor A. Mair, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 24 giugno 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Ambito normativo

1 Nel 1977, per ridurre le eccedenze nella produzione di latte nella Comunità, il Consiglio adottava il regolamento (CEE) 17 maggio 1977, n. 1078, che istituisce un

regime di premi per la non commercializzazione 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, per far fronte ad una persistente situazione di sovrapproduzione, il Consiglio ha adottato 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; in prosieguo: il «regolamento n. 804/68»). 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 (GU L 90, pag. 13; in prosieguo: il «regolamento n. 857/84»), ha fissato il quantitativo di riferimento per ciascun produttore sulla base dei quantitativi consegnati nel corso di un anno di riferimento.

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 ha dichiarato invalido il regolamento n. 857/84, come completato 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), per violazione del principio del legittimo affidamento.

5 In esecuzione di queste sentenze, il Consiglio ha adottato 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 nuovo regolamento, i produttori che avevano sottoscritto impegni di non commercializzazione o di riconversione hanno ricevuto un quantitativo di riferimento detto «specifico» (chiamato anche «quota»).

6 L'attribuzione di un quantitativo di riferimento specifico era assoggettata a diverse condizioni. Inoltre il quantitativo di riferimento era limitato al 60% del quantitativo di latte o di equivalente latte venduto dal produttore nei dodici mesi precedenti il mese della presentazione della domanda di premio di non commercializzazione o di riconversione.

7 Talune delle condizioni di attribuzione e la limitazione del quantitativo di riferimento specifico al 60% 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 A seguito di tali sentenze il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) 13 giugno 1991, n. 1639, che modifica il regolamento (CEE) n. 857/84 (GU L 150, pag. 35; in prosieguo: il «regolamento n. 1639/91»), con il quale è stato assegnato un quantitativo specifico di riferimento ai produttori interessati.

9 Uno dei produttori che avevano proposto il ricorso sfociato, con la sentenza Mulder I, 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.

10 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 ha dichiarato la Comunità responsabile per tali danni.

11 In seguito a tale sentenza, il Consiglio e la Commissione hanno pubblicato, il 5 agosto 1992, la comunicazione 92/C 198/04 (GU C 198, pag. 4; in prosieguo: la «comunicazione del 5 agosto 1992)» Dopo aver richiamato le conseguenze della

sentenza Mulder II, e allo scopo di dare a quest'ultima piena efficacia, le istituzioni hanno manifestato la loro intenzione di adottare i criteri pratici di indennizzo dei produttori interessati. Fino all'adozione di tali criteri, esse si sono impegnate 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.

12 Successivamente, il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) 22 luglio 1993, n. 2187, che prevede un'offerta d'indennizzo a taluni produttori di latte o di prodotti lattiero-caseari cui è stato temporaneamente impedito di esercitare la loro attività (GU L 196, pag. 6; in prosieguo: il «regolamento n. 2187/93»). Questo regolamento prevede un'offerta di indennizzo forfettario ai produttori che, a talune condizioni, hanno subito danni nell'ambito dell'applicazione della normativa di cui alla sentenza Mulder II.

Fatti all'origine della controversia

13 Il ricorrente è produttore di latte in Germania. Avendo sottoscritto, nell'ambito del regolamento n. 1078/77, un impegno che è scaduto il 12 ottobre 1983, egli non ha prodotto latte durante l'anno di riferimento considerato in applicazione del regolamento n. 857/84. Di conseguenza, egli non ha potuto ottenere un quantitativo di riferimento né, quindi, commercializzare alcun quantitativo di latte esente dal prelievo supplementare dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 857/84.

14 Il ricorrente ha ricevuto un quantitativo di riferimento dopo l'adozione del regolamento n. 1639/91. Egli ha pertanto potuto riprendere la produzione lattiera a decorrere dal 15 giugno 1991.

15 Con lettera 14 gennaio 1993, egli ha chiesto alla Commissione un risarcimento del danno subito. Nella sua risposta del 10 febbraio 1993, la Commissione ha suggerito al ricorrente di aspettare il regolamento che prevedeva l'indennizzo, che era stato

annunciato con la comunicazione del 5 agosto 1992. Essa ha fatto presente che le istituzioni si erano impegnate a rinunciare a far valere la prescrizione fino alla scadenza del termine che sarebbe stato fissato da questo regolamento.

16 Con lettera 30 settembre 1993 il ricorrente ha chiesto alle autorità nazionali competenti di inviargli un'offerta di indennizzo, in applicazione del regolamento n. 2187/93. Con lettera 25 gennaio 1994 delle autorità nazionali competenti, egli ha ricevuto una tale offerta, fatta in nome e per conto del Consiglio e della Commissione, per un importo di 10 061,54 DM. Egli non l'ha accettata nel termine di due mesi previsto dall'art. 14, terzo comma, del regolamento n. 2187/93.

17 Con lettera ricevuta il 7 giugno 1994 il ricorrente ha comunicato alla Commissione che, non essendo d'accordo sul calcolo dell'indennizzo proposto, non poteva accettare l'offerta. Nella sua risposta del 5 agosto 1994, la Commissione, facendo presente che l'accettazione dell'offerta poteva essere solo incondizionata e che, in caso di rifiuto, rimaneva aperta la possibilità di ricorso dinanzi al Tribunale, ha concesso un termine supplementare di dieci giorni per un'eventuale accettazione. Il ricorrente non ha risposto a questa lettera.

Procedimento e conclusioni delle parti

18 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 30 luglio 1997, il ricorrente ha introdotto il presente ricorso.

19 Egli conclude che il Tribunale voglia condannare i convenuti a versargli la somma di 69 503,40 DM, a titolo di risarcimento del danno, oltre agli interessi moratori al tasso annuo dell'8% a decorrere dal 1° ottobre 1993.

20 Il Consiglio e la Commissione, convenuti, concludono che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso in quanto infondato;

— condannare il ricorrente alle spese.

In diritto

21 A sostegno delle sue conclusioni il ricorrente sostiene che egli rientra fra i produttori lattieri ai quali è stato impedito temporaneamente di esercitare la loro attività, in quanto non ha potuto consegnare latte tra il 1984 e il 1992. Egli ritiene di aver diritto al risarcimento integrale del danno derivante da tale situazione. A suo parere, l'applicazione della norma di prescrizione fissata dal regolamento n. 2187/93 sarebbe illecita, di modo che, nonostante questa norma, egli è legittimato ad ottenere il risarcimento del danno subito nel corso degli anni dal 1984 al 1987.

22 Basandosi su un reddito di 0,60 DM per chilo di latte, egli valuta il suo danno in 69 503,40 DM.

23 All'udienza il ricorrente ha sostenuto, in risposta alle affermazioni dei convenuti circa la prescrizione, che, in forza del regolamento n. 2187/93, il termine di prescrizione era stato interrotto, nei confronti di tutti i produttori, al massimo, alla data della comunicazione del 5 agosto 1992. Questa interruzione avrebbe avuto come conseguenza, in base ai principi comuni alla maggior parte degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, ai quali rinvia l'art. 215, secondo comma, del Trattato CE, che un nuovo termine di prescrizione era cominciato a decorrere da tale data.

24 Il rifiuto opposto dal ricorrente all'offerta di risarcimento inviata in applicazione del regolamento n. 2187/93 non avrebbe impedito all'interessato di beneficiare di questo nuovo termine di prescrizione. Esso avrebbe avuto come sola conseguenza che i convenuti da tale momento non erano più vincolati dall'offerta.

25 Contestando la domanda del ricorrente, i convenuti fanno valere tre motivi, relativi, rispettivamente, al fatto che il ricorrente ha potuto produrre latte durante una parte del periodo per il quale chiede di essere risarcito, alla prescrizione totale o parziale dei diritti fatti valere e alla sopravvalutazione dell'importo della domanda.

26 Il Tribunale fa presente che la responsabilità extracontrattuale della Comunità per danni cagionati dalle istituzioni, prevista dall'art. 215, secondo comma, del Trattato, 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/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3211, punto 18, e del Tribunale 17 febbraio 1998, causa T-107/96, Pantochim/Commissione, Racc. pag. II-311, punto 48).

27 In materia di responsabilità per atti normativi, il comportamento addebitato alla Comunità, secondo una giurisprudenza costante (sentenza della Corte 2 dicembre 1971, causa 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consiglio, Racc. pag. 975, punto 11, e 25 maggio 1978, cause riunite 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, HNL e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1209, punto 4; sentenza del Tribunale 15 aprile 1997, causa T-390/94, Schröder e a./Commissione, Racc. pag. II-501, punto 52), deve costituire una violazione di una regola superiore di diritto intesa a tutelare i singoli. Qualora l'istituzione abbia adottato l'atto nell'ambito dell'esercizio di un ampio potere discrezionale, com'è il caso in materia di politica agricola comune, tale violazione dev'essere inoltre sufficientemente caratterizzata, vale a dire manifesta e grave (sentenze della Corte HNL e a./Consiglio e Commissione, citata, punto 6; 8

dicembre 1987, causa 50/86, Grands moulins de Paris/CEE, Racc. pag. 4833, punto 8, e Mulder II, punto 12; sentenza del Tribunale 9 dicembre 1997, cause riunite T-195/94 e T-202/94, Quiller e Heusmann/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-2247, punti 48 e 49).

28 Come ammesso dalle stesse istituzioni nella loro comunicazione 5 agosto 1992, dalla sentenza Mulder II discende che sussiste la responsabilità della Comunità nei confronti di ciascun produttore che ha sofferto un danno per il divieto impostogli di consegnare latte in applicazione del regolamento n. 857/84.

29 Sulla base degli atti versati al fascicolo, il ricorrente, che ha ricevuto nel 1991 un quantitativo di riferimento specifico, si trova nella situazione dei produttori cui si riferisce questa comunicazione. Poiché aveva sottoscritto un impegno di non commercializzazione nell'ambito del regolamento n. 1078/77, gli è stato impedito di riprendere la commercializzazione di latte alla scadenza di questo impegno, in seguito all'applicazione del regolamento n. 857/84. Questo è del resto confermato dal fatto che, il 25 gennaio 1994, le autorità competenti tedesche gli hanno inviato, in nome e per conto del Consiglio e della Commissione e in applicazione del regolamento n. 2187/93, un'offerta di indennizzo che egli non ha accettato. Il ricorrente era quindi in via di principio legittimato ad ottenere un risarcimento per i danni subiti.

30 Tuttavia occorre esaminare se e in quale misura la sua domanda si scontri con la prescrizione.

31 A tal riguardo da una giurisprudenza consolidata risulta che il termine di prescrizione previsto all'art. 43 dello Statuto non può iniziare a decorrere prima che sussistano tutte le condizioni cui è subordinato l'obbligo del risarcimento e, in particolare, per quanto riguarda i casi, come quello della fattispecie, in cui la responsabilità deriva da un atto normativo, il termine di prescrizione non può iniziare a decorrere prima che si siano prodotti gli effetti dannosi dell'atto (sentenze della Corte 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, punto 10; sentenza del Tribunale 16 aprile 1997, causa T-20/94, Hartmann/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-597, in prosieguo: «sentenza Hartmann», punto 107).

32 Nella fattispecie il danno è stato subito dal ricorrente a decorrere dal giorno in cui, dopo la scadenza del suo impegno di non commercializzazione, avrebbe potuto riprendere le consegne di latte se non gli fosse stato rifiutato un quantitativo di riferimento. Poiché l'impegno di non commercializzazione è scaduto nell'ottobre 1983, tale danno ha così cominciato ad essere subito al momento dell'entrata in vigore del regolamento n. 857/84, cioè il 1° aprile 1984. È quindi da tale data che il termine di prescrizione è cominciato a decorrere.

33 I convenuti non possono sostenere che i diritti del ricorrente si siano prescritti nella loro totalità cinque anni dopo l'inizio del termine di prescrizione.

34 Infatti, il danno che la Comunità è tenuta a risarcire non si è prodotto istantaneamente. Tale danno si è rinnovato quotidianamente durante un certo periodo, a causa del mantenimento in vigore di un atto illegittimo, tanto che il ricorrente si è trovato nell'impossibilità di ottenere un quantitativo di riferimento e quindi di consegnare latte. Di conseguenza, in relazione alla data dell'atto introduttivo, la prescrizione ex art. 43 dello Statuto della Corte si applica al periodo che precede di oltre cinque anni questa data, senza ledere i diritti sorti durante i periodi successivi (sentenza Hartmann, punto 132).

35 Ai sensi dell'art. 43 dello Statuto, il termine di prescrizione è interrotto solo dalla presentazione di un'istanza dinanzi al giudice comunitario o dalla presentazione di una domanda preventiva all'istituzione competente della Comunità.

36 L'argomento dedotto dal ricorrente, secondo cui la rinuncia a far valere la prescrizione, prevista dalla comunicazione del 5 agosto 1992, avrebbe avuto come conseguenza di far decorrere un nuovo termine di prescrizione, dev'essere respinto.

37 Infatti, come sottolineano i convenuti, il testo della comunicazione menziona una rinuncia a far valere la prescrizione e non un'interruzione di quest'ultima. Esso ha semplicemente previsto una autolimitazione del diritto di far valere la prescrizione, di cui i produttori potrebbero beneficiare alle condizioni di cui al regolamento n. 2187/93 (v. sentenza Hartmann, punto 137).

38 La rinuncia era un atto unilaterale che mirava, al fine di limitare il numero di ricorsi presentati, ad incoraggiare i produttori ad attendere l'attuazione del sistema di indennizzo forfettario previsto dal regolamento n. 2187/93 (v., nello stesso senso, sentenza Hartmann, punto 136).

39 In applicazione di questo regolamento, i produttori potevano chiedere che fosse loro inviata un'offerta di indennizzo, il cui termine di accettazione era di due mesi. In caso di rigetto dell'offerta, essi potevano presentare un ricorso per risarcimento in pendenza di questo termine di due mesi, durante il quale continuavano a beneficiare della rinuncia a far valere la prescrizione (sentenza Hartmann, punto 138).

40 Tenuto conto del suo obiettivo (v. supra, punto 38), questa rinuncia ha cessato di produrre effetti alla fine del periodo di accettazione dell'offerta d'indennizzo. A decorrere da questo momento, in mancanza di accettazione dell'offerta e di presentazione di un ricorso, le istituzioni potevano quindi di nuovo avvalersi della prescrizione.

41 Nella fattispecie, l'offerta di risarcimento è stata ricevuta dal ricorrente il 28 gennaio 1994. Essa non è stata accettata nel termine di due mesi previsto dal regolamento n. 2187/93 e nessun ricorso per risarcimento è stato presentato nello stesso termine.

Questo termine è stato poi prorogato, nei confronti del ricorrente, fino alla scadenza di un ultimo periodo di dieci giorni con lettera 5 agosto 1994 della Commissione (v. supra, punto 17). Tuttavia, il ricorrente, durante questa proroga, non ha accettato l'offerta né presentato un ricorso. Egli non può più quindi avvalersi del beneficio della rinuncia a far valere la prescrizione di cui alla comunicazione del 5 agosto 1992.

42 Anche supponendo che la lettera inviata alla Commissione nel giugno 1994, nella quale il ricorrente metteva in discussione l'importo dell'offerta d'indennizzo, potesse essere analizzata come una richiesta preventiva ai sensi dell'art. 43 dello Statuto, occorrerebbe constatare che il ricorrente non ha presentato un ricorso nel termine di due mesi di cui all'art. 173 del Trattato, al quale rinvia l'art. 43 dello Statuto.

43 Poiché il ricorso è stato presentato il 30 luglio 1997, il ricorrente ha subito l'ultimo danno più di cinque anni prima di tale data, cioè nel 1991, anno nel corso del quale egli aveva potuto riprendere la produzione di latte.

44 Pertanto, il ricorso è stato presentato tardivamente, quando tutti i diritti del ricorrente erano già colpiti dalla prescrizione.

45 Da quanto precede deriva che il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

46 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 è condannato alle spese.

Vesterdorf Moura Ramos Mengozzi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 25 novembre 1998.

Il cancelliere Il presidente

H. Jung B. Vesterdorf