CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE WALTER VAN GERVEN presentate il 28 gennaio 1992 *

Indice

1. Il regime del prelievo e la giurisprudenza della Corte ... I - 3095

2. I ricorrenti ... I - 3099

3. La ricevibilità dei ricorsi ... I - 3100

4. Valutazione della responsabilità della Comunità ... I - 3102

4.1. Le condizioni richieste dalla Corte in materia di responsabilità conseguente ad atti normativi ... I - 3102

4.2. Responsabilità a motivo dell'invalidità del regolamento n. 857/84 dichiarata dalla Corte ... I - 3105

4.2.1. Responsabilità a motivo dell'invalidità constatata nelle sentenze Mulder e von Deetzen ... I - 3106

i) Trasgressione di una norma giuridica superiore che tutela i singoli ... I - 3106

ii) L'inosservanza del principio del legittimo affidamento è grave ed inescusabile ... I - 3106

iii) Il danno conseguente all'illecito colpisce un gruppo ristretto e nettamente delimitato di produttori ... I - 3110

iv) Il danno allegato supera i limiti dei rischi economici inerenti alle attività nel settore del latte ... I - 3112

4.2.2. (Non sussiste) responsabilità per l'invalidità constatata nelle sentenze Spagl e Pastätter ... I - 3114

4.3. L'esistenza di pregiudizio e il nesso causale ... I - 3115

5. Valutazione del danno ... I - 3117

5.1. Il periodo e il quantitativo di riferimento da prendere in considerazione per il calcolo del pregiudizio ... I - 3118

5.1.1. Il periodo di cui si deve tener conto ... I - 3118

5.1.2. Il quantitativo di riferimento da prendere in considerazione ... I - 3118

i) La base di calcolo ... I - 3118

ii) Il tasso di riduzione ... I - 3119

* Lingua originale: l'olandese.

5.2. Valutazione del danno per lucro cessante ..... I - 3121

5.3. Interessi ..... I - 3123

5.3.1. Interessi di mora ..... I - 3123

5.3.2. Interessi compensativi ..... I - 3124

Conclusione ..... I - 3124

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. I ricorrenti nelle cause riunite odierne sono produttori che, per tener fede all'impegno assunto in virtù del regolamento (CEE) n. 1078/77 [1], non hanno fornito latte né prodotti lattiero-caseari durante l'anno di riferimento scelto dal loro Stato membro per l'applicazione del prelievo supplementare istituito dai regolamenti (CEE) n. 856/84 [2] e n. 857/84 [3] (in prosieguo: il « regime dei prelievi ») e che, per questo motivo, non hanno ottenuto quantitativi di riferimento, cioè quantitativi esenti da prelievo, in virtù dell'art. 2 del regolamento n. 857/84. In virtù degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CEE, chiedono alla Corte la condanna della Comunità economica europea, rappresentata dal Consiglio e dalla Commissione, a risarcire il danno che essi sostengono di aver così subito e prevedono di dover subire ulteriormente.

1 — Regolamento del Consiglio 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).

2 — Regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 10).

3 — Regolamento 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).

Le cause ora in esame sono le prime due di una serie di ricorsi — attualmente oltre cento — giunti alla Corte sulla stessa materia. La Corte ha sospeso il procedimento nelle restanti cause fino alla pronuncia su quelle odierne.

1. Il regime del prelievo e la giurisprudenza della Corte

2. Il ricorso promosso dai ricorrenti viene nella scia delle sentenze della Corte 28 aprile 1988, Mulder [4] e von Deetzen [5], vertenti sull'applicazione del regolamento n. 857/84 a produttori che non hanno fornito latte durante l'anno di riferimento assunto, onde tener fede ad un impegno di non commercializzazione sottoscritto in virtù del regolamento n. 1078/77. Detto regolamento, nel frattempo abrogato, contemplava due tipi di premi: un premio di non commercializzazione e un premio di riconversione. La causa odierna verte solo sul primo tipo di premio. Questo veniva concesso, a richiesta dell'interessato, a qualsiasi produttore di latte che si fosse impegnato per cinque anni a non fornire a titolo gratuito od oneroso latte o prodotti lattiero-caseari provenienti dalla sua azienda. Per ragioni di concisione, in prosieguo indicherò i

4 — Causa 120/86, Racc. pag. 2321.

5 — Causa 170/86, Racc. pag. 2355.

produttori che hanno aderito al regime del regolamento n. 1078/77 come « produttori SLOM », secondo la terminologia usata nei Paesi Bassi.

3. Nella sentenza Mulder, la Corte ha risolto due questioni pregiudiziali del College van Beroep voor het Bedrijfsleven. La prima mirava a far stabilire se, per la fissazione dei quantitativi di riferimento di cui all'art. 2 del regolamento n. 857/84, fosse consentito agli Stati membri tener conto della situazione particolare dei produttori SLOM. La Corte ha risolto il quesito dichiarando che gli Stati membri sono autorizzati a tener conto della situazione speciale dei produttori SLOM solo se questi « in ogni singola ipotesi, presentino gli specifici requisiti previsti dal regolamento n. 857/84 e qualora gli Stati membri dispongano di quantitativi di riferimento disponibili a tal fine ».

La seconda questione sottoposta nella causa Mulder, riproposta anche nella causa von Deetzen, mirava a far accertare se, tenuto conto di questa interpretazione, il regolamento n. 857/84 fosse valido. Riporto qui appresso integralmente il ragionamento fatto dalla Corte per risolvere detta questione (punti 23-28 della sentenza Mulder e punti 12-17 della sentenza von Deetzen):

« Al riguardo si deve riconoscere, come giustamente osservato dal governo olandese e dalla Commissione, che un operatore economico, che ha dato libero assenso alla cessazione della sua produzione per un dato periodo di tempo, non può legittimamente attendersi di poterla riprendere alle stesse condizioni in precedenza dominanti e di non essere soggetto ad eventuali regole adottate nel frattempo e rientranti nella politica di mercato o nella politica strutturale.

Tuttavia, un tale operatore che, come nella fattispecie, sia stato indotto da un atto della Comunità a sospendere lo smercio per un periodo limitato, nell'interesse generale e dietro pagamento di un premio, può legittimamente attendersi che alla scadenza della sua obbligazione non sarà soggetto a restrizioni che incidano su di lui in modo specifico proprio in ragione dell'essersi egli avvalso delle possibilità offerte dalla regolamentazione comunitaria.

La regolamentazione in materia di prelievo supplementare sul latte comporta invece simili restrizioni per i produttori che, in adempimento dell'obbligo assunto sulla base del regolamento n. 1078/77, non hanno effettuato cessioni di latte durante l'anno di riferimento. Come si è esposto in relazione alla prima questione, questi produttori possono difatti vedersi esclusi dall'attribuzione di un quantitativo di riferimento sulla base del nuovo regime proprio in ragione dell'obbligo assunto, qualora non soddisfino le condizioni specifiche stabilite dal regolamento n. 857/84 o qualora gli Stati membri non dispongano di quantitativi di riferimento disponibili.

Contrariamente alle affermazioni della Commissione, una simile esclusione permanente o totale per tutto il periodo di vigenza della normativa sul prelievo supplementare e avente l'effetto di impedire ai produttori interessati la ripresa dello smercio di latte al termine del quinquennio non era da questi ultimi prevedibile all'atto dell'assunzione dell'impegno temporaneo di non effettuare

cessioni di latte. Infatti non risulta né dalle disposizioni né dalla motivazione del regolamento n. 1078/77 che l'obbligo di non commercializzazione assunto sulla base di detto regolamento potrebbe comportare alla sua scadenza l'impossibilità di riprendere l'attività in causa. Una simile conseguenza lede dunque il legittimo affidamento che tali produttori potevano aver riposto nel carattere limitato degli effetti del regime cui essi si assoggettavano.

Ne consegue che la regolamentazione in materia di prelievo supplementare sul latte è stata emanata in violazione del principio del legittimo affidamento. Poiché dunque essa deve essere dichiarata invalida per tale motivo, non occorre esaminare le altre censure di invalidità formulate durante il procedimento.

La seconda questione va dunque risolta nel senso che il regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, come integrato dal regolamento della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371, è invalido in quanto non contempla l'attribuzione di un quantitativo di riferimento ai produttori che, in adempimento di un obbligo assunto sulla base del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078, non hanno effettuato cessioni di latte durante l'anno di riferimento considerato dallo Stato membro interessato ».

4. Circa un anno dopo le sentenze Mulder e von Deetzen, il Consiglio, mediante il regolamento (CEE) n. 764/89[6], ha aggiunto al regolamento n. 857/84 l'art. 3 bis che consente ai produttori SLOM di ottenere provvisoriamente un quantitativo di riferimento specifico. L'assegnazione di detto quantitativo è soggetta a talune condizioni affinché, in base al secondo " considerando " del regolamento n. 764/89, i produttori interessati dimostrino

« la loro intenzione e le loro possibilità reali di riprendere la produzione lattiera e l'impossibilità in cui si sono trovati di ottenere l'attribuzione di un quantitativo di riferimento a norma dell'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 857/84 ».

Il quantitativo di riferimento specifico provvisorio è pari al 60% del quantitativo di latte fornito dal produttore interessato durante i dodici mesi di calendario precedenti il mese di deposito della domanda di premio di non commercializzazione. Detto quantitativo di riferimento è assegnato definitivamente al produttore se, nel termine di due anni a decorrere dal 29 marzo 1989, può dimostrare di aver ripreso le forniture[7] e che dette forniture negli ultimi dodici mesi hanno raggiunto un livello pari o superiore all'80% del quantitativo di riferimento provvisorio. In caso di vendita o di locazione dell'azienda anteriormente al 1° aprile 1992, il quantitativo di riferimento specifico è conglobato nella riserva comunitaria.

5. Per consentire l'assegnazione dei quantitativi di riferimento specifici contemplati dall'art. 3 bis, il Consiglio ha proceduto come segue. Affinché fosse rispettata la finalità di controllare la produzione, ha anzitutto diminuito il quantitativo globale ga-

6 — Regolamento del Consiglio 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).

7 — Poiché nessun ricorrente aveva venduto direttamente la sua produzione in precedenza, per brevità non ricorderò le disposizioni del regime dei prelievi riguardanti la vendita diretta.

rantito di ciascuno Stato membro [8]. Ha compensato l'effetto di questa diminuzione sui quantitativi di riferimento individuali dei produttori riducendo dal 5,5% al 4,5% l'aliquota di sospensione istituita dal regolamento (CEE) n. 775/87 [9] [10]. Con il regolamento (CEE) n. 3881/89 [11], il Consiglio ha poi aumentato la riserva comunitaria contemplata all'art. 5 quater, n. 4, del regolamento n. 804/68 [12], portandola, per il 1989/1990, a 2 082 887,750 tonnellate (per il periodo 1988/1989 detta riserva ammontava a 443 000 tonnellate) [13], delle quali 600 000 tonnellate erano destinate all'attribuzione, da parte degli Stati membri, dei quantitativi di riferimento specifici in applicazione dell'art. 3 bis [14].

6. Nelle sentenze Spagl [15] e Pastätter [16], pronunciate l'11 dicembre 1990, la Corte ha risolto la questione se la regola del 60% contemplata dall'art. 3 bis, n. 2, del regolamento n. 857/84 fosse valida. Da una parte, la Corte ha riconosciuto che il legislatore comunitario poteva applicare un'aliquota di riduzione sui quantitativi di latte forniti dai produttori interessati onde evitare che questi ultimi risultassero avvantaggiati rispetto ai produttori che avevano effettivamente fornito latte nell'anno di riferimento. Dall'altra, la Corte ha giudicato che questa aliquota di riduzione, rispetto all'aliquota in base alla quale era stato ridotto il quantitativo di riferimento dei produttori summenzionati — aliquota che comunque non era mai stata superiore al 17,5% — non poteva venir fissata ad un livello talmente alto da pregiudicare seriamente i produttori SLOM proprio per il loro impegno di non commercializzazione. La Corte ha ritenuto che un'aliquota di riduzione del 40% fosse eccessiva e ledesse il principio del legittimo affidamento. Per questo motivo ha dichiarato invalido l'art. 3 bis, n. 2, del regolamento n. 857/84 [17].

7. Con il regolamento (CEE) 13 giugno 1991, n. 1639 [18], il Consiglio ha modificato l'art. 3 bis, n. 2, invalidato dalla Corte e ha redatto come segue il primo comma:

« Il quantitativo di riferimento specifico è determinato dallo Stato membro secondo criteri obiettivi, diminuendo il quantitativo, per il quale è stato conservato o acquisito il diritto al premio ai sensi del regolamento (CEE) n. 1078/77, di una percentuale rappresentativa dell'insieme delle riduzioni applicate ai quantitativi di riferimento fissati conformemente all'articolo 2, contemplando

8 — Regolamento (CEE) del Consiglio 11 dicembre 1989, n. 3879, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 378, pag. 1).

9 — Regolamento del Consiglio 16 marzo 1987, n. 775, relativo alla sospensione temporanea di una parte dei quantitativi di riferimento previsti dall'art. 5 quater, n. 1, del regolamento (CEE) n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 78, pag. 5).

10 — Regolamento del Consiglio 11 dicembre 1987, n. 3881, che modifica il regolamento (CEE) n. 775/87, relativo alla sospensione temporanea di una parte dei quantitaitvi di riferimento previsti dall'art. 5 quater, n. 1, del regolamento (CEE) n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 378, pag. 6)

11 — Regolamento del Consiglio 11 dicembre 1989, n. 3881, che stabilisce, per il periodo dal 1° aprile 1989 al 31 marzo 1990, la riserva comunitaria 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 378, pag. 5).

12 — Regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 148, pag. 13).

13 — Per i periodi 1990/1991 e 1991/1992 v. rispettivamente il regolamento (CEE) del Consiglio 7 maggio 1990, n. 1184 (GU L 119, pag. 30), e il regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1991, n. 1636 (GU L 150, pag. 29).

14 — Il restante dell'aumento della riserva comunitaria (1 039 885,740 tonnellate) era destinato ai produttori contemplati all'art. 3 ter del regolamento n. 857/84, inserito dal regolamento (CEE) del Consiglio 11 dicembre 1989, n. 3880 (GU L 378, pag. 3).

15 — Causa C-189/89, Racc. pag. I-4539.

16 — Causa C-217/89, Racc. pag. I-4585.

17 — Nella sentenza 22 ottobre 1991, causa C-44/89, von Deetzen (Racc. pag. I-5119, in prosieguo: von Deetzen 2), la Corte richiamandosi alle sentenze Spagl e Pastätter ha nuovamente constatato l'invalidità dell'art. 3 bis, n. 2, del regolamento n. 857/84.

18 — Regolamento (CEE) n. 1639/91, che modifica il 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 150, pag. 35).

in ogni caso una diminuzione di base del 4,5%, o all'articolo 6 ».

Nel secondo " considerando " di detto regolamento il Consiglio precisa che un maggior aumento della riserva comunitaria non può venir preso in considerazione, per l'assegnazione di nuovi quantitativi di riferimento specifici, senza porre a repentaglio l'equilibrio del mercato lattiero-caseario. Il Consiglio aggiunge che:

« per poter assegnare nuovi quantitativi di riferimento specifici ai produttori che hanno assunto un impegno di non commercializzazione o di riconversione, è quindi opportuno prevedere la possibilità — come suggerisce la Corte di giustizia — di ridurre i quantitativi di riferimento degli altri produttori; che occorre di conseguenza aumentare le riserve nazionali e modificare a tal fine gli articoli 3 e 5 del regolamento (CEE) n. 857/84 ».

2. I ricorrenti

8. I ricorrenti nella causa C-104/89, signori Mulder, Brinkhoff, Muskens e Twijnstra, sono produttori di latte insediati nei Paesi Bassi che hanno assunto l'impegno di non commercializzazione per un periodo di cinque anni. Il premio di non commercializzazione loro versato è stato calcolato sulla base dei seguenti quantitativi di produzione rispettivi: 463 566 kg, 296 507 kg, 300 340 kg e 591 905 kg. Nessuno dei ricorrenti ha fornito latte durante l'anno di riferimento 1983 assunto dai Paesi Bassi. L'impegno di non commercializzazione del signor Mulder è scaduto il 30 settembre 1984, quello del signor Brinkhoff il 4 maggio 1984, quello del signor Muskens il 21 novembre 1984 e quello del signor Twijnstra il 9 aprile 1985. Prima della scadenza del loro impegno, hanno chiesto alle autorità nazionali competenti l'assegnazione di un quantitativo di riferimento. Le loro richieste sono state respinte. Essi hanno allora adito il College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Nell'ambito di un procedimento promosso dal signor Mulder, detto College ha sottoposto diverse questioni pregiudiziali, alle quali la Corte ha risposto con la sentenza del 28 aprile 1988. Tenuto conto di detta sentenza, il College ha annullato — il 30 novembre 1988 — la decisione delle autorità olandesi di rifiutare un quantitativo di riferimento. La domanda di risarcimento del signor Mulder è però stata disattesa in quanto

« l'autorità competente non aveva facoltà di adottare nel decreto, derogando alle disposizioni del regolamento n. 857/84, misure specifiche per i produttori come il ricorrente. Il Consiglio delle Comunità europee poteva invece instaurare misure del genere adottando detto regolamento. Dalla sentenza emerge che il Consiglio era addirittura giuridicamente vincolato ad adottare dette misure. Dato che la decisione impugnata è quindi stata adottata entro i limiti fissati dalla legislazione comunitaria e che il convenuto, come è stato detto in precedenza, non era competente ad agire fuori da detti limiti, non si può riconoscere che spetta al convenuto risarcire il ricorrente per il pregiudizio patito ».

Con sentenza 10 maggio 1989, il College van Beroep voor het Bedrijfsleven si è pronunciato nello stesso senso su una domanda di annullamento della decisione che negava l'assegnazione di un quantitativo di riferimento ai signori Brinkhoff, Muskens e Twijnstra.

Dopo le sentenze Mulder e von Deetzen pronunciate dalla Corte — ma prima dell'adozione del regolamento n. 764/89 — il signor Mulder (il 10 luglio 1988), il signor Brinkhoff (il 3 febbraio 1989) e il signor Twijnstra (il 1° maggio 1988) hanno ripreso la loro produzione lattiera. Solo nell'agosto 1989 hanno ottenuto, in virtù della normativa olandese emanata in applicazione dell'art. 3 bis del regolamento n. 857/84 adottato nel frattempo, un quantitativo di riferimento specifico provvisorio pari a 278 140 kg, 176 481 kg e 245 653 kg rispettivamente. Il signor Muskens, invece, ha ripreso la produzione solo durante l'inverno 1989 dopo aver ottenuto l'assegnazione, alla fine di luglio 1989, di un quantitativo di riferimento specifico provvisorio pari a 180 204 kg.

9. Il ricorrente nella causa C-37/90, signor Heinemann, è un produttore di latte insediato in Germania che si è del pari impegnato alla non commercializzazione nell'ambito del regolamento n. 1078/77. Il suo premio è stato calcolato in base a una produzione di 39 102 kg. Conformemente all'impegno assunto, non ha fornito latte durante l'anno di riferimento 1983 scelto dalla Germania. L'impegno di non commercializzazione del signor Heinemann è scaduto il 20 novembre 1984.

Prima della scadenza dell'impegno, il signor Heinemann ha chiesto alla camera dell'agricoltura di Hannover un certificato che gli avrebbe consentito di ottenere da una latteria un quantitativo di riferimento individuale. La camera dell'agricoltura gli rifiutava detto certificato, rifiuto che il signor Heinemann ha impugnato dinanzi al Verwaltungsgericht di Hannover. Questo procedimento si è svuotato di contenuto allorché la camera dell'agricoltura, in forza della disciplina tedesca elaborata in applicazione dell'art. 3 bis adottato nel frattempo, nel luglio del 1989 gli rilasciava un certificato grazie al quale è riuscito ad ottenere un quantitativo di riferimento specifico provvisorio conformemente alla norma del 60%.

Nel dicembre 1985, il signor Heinemann si era inoltre rivolto allo Hauptzollamt di Hannover per chiedere l'assegnazione d'ufficio di un quantitativo di riferimento, il che gli è stato negato. Il signor Heinemann impugnava detto rifiuto dinanzi al Finanzgericht di Hannover. Dato che nel frattempo gli era stato assegnato un quantitativo di riferimento specifico provvisorio di 22 023 kg in virtù della regola del 60%, detto procedimento può ormai solo riguardare il rifiuto di assegnazione di un quantitativo di riferimento fino al 100%.

Nell'agosto 1989 il signor Heinemann ha ripreso le forniture di latte.

3. La ricevibilità dei ricorsi

10. Il Consiglio e la Commissione contestano la ricevibilità dei ricorsi esperiti dinanzi alla Corte. Richiamandosi alla sentenza pronunciata dalla Corte nella causa Krohn [19], osservano che un'azione per far constatare la responsabilità extracontrattuale della Comunità è ricevibile solo se la decisione lesiva proviene da un'istituzione comunitaria. Nelle presenti cause, il rifiuto di assegnare un quantitativo di riferimento è stato però opposto dagli enti nazionali competenti, poiché gli artt. 3, 4 e 4 bis, del regolamento n. 857/84 consentono alle auto-

19 — Sentenza 26 febbraio 1986, causa 175/84, Krohn/Commissione (Racc. pag. 753).

rità nazionali di assegnare quantitativi di riferimento specifici o supplementari a produttori come i ricorrenti.

11. Concordo con i ricorrenti nel pensare che detta eccezione di irricevibilità vada disattesa. Nella sentenza Krohn/Commissione, già ricordata (punti 18 e 19 della motivazione), la Corte ha infatti dichiarato che:

« Va ricordato che il combinato disposto degli artt. 178 e 215 del Trattato attribuisce alla Corte soltanto la competenza a disporre il risarcimento dei danni cagionati dalle istituzioni comunitarie o dai [loro] dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni, vale a dire, il risarcimento dei danni per i quali può insorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità. Invece, i danni provocati dagli organi nazionali sono tali da fare insorgere soltanto la responsabilità di questi ultimi e i giudici nazionali restano esclusivamente competenti a garantirne il risarcimento.

Quando, come nella fattispecie, il provvedimento lesivo è stato adottato da un organo nazionale agente per dare esecuzione ad una normativa comunitaria, va verificato, onde giustificare la competenza della Corte, se l'illecito fatto valere a sostegno della domanda di risarcimento provenga proprio da un'istituzione comunitaria e non possa essere considerato imputabile all'organo nazionale ».

Secondo questo ragionamento, la Corte in quella causa è giunta alla conclusione che l'illecito constatato è imputabile alla Commissione e non all'organo nazionale, poiché quest'ultimo doveva seguire le istruzioni della Commissione (punto 23 della motivazione)[20]. Orbene, si deve riconoscere che anche nella presente causa, come dimostrerò in seguito, gli atti lesivi sono imputabili alle istituzioni comunitarie.

12. A sostegno della loro domanda di risarcimento, esperita nei confronti delle istituzioni comunitarie, i ricorrenti invocano anzitutto l'invalidità del regolamento n. 857/84 rilevata dalla Corte nelle sentenze Mulder e von Deetzen. Secondo la Corte, detta invalidità conseguiva dal fatto che, non contemplando l'assegnazione di un quantitativo di riferimento ai produttori SLOM, il regolamento aveva posto in non cale il legittimo affidamento che detti produttori potevano nutrire nella temporaneità dell'impegno di non commercializzazione da loro assunto. Come ha dichiarato la Corte nella sentenza von Deetzen 2 (punto 21 della motivazione), i produttori SLOM potevano

« legittimamente attendersi di poter riprendere lo smercio del latte alla scadenza del loro periodo di non commercializzazione o di riconversione, e di svolgere tale attività in condizioni non discriminatorie rispetto a quelle degli altri produttori lattiero-caseari, non potevano per questo attendersi che un'organizzazione commerciale del mercato attribuisse loro un vantaggio commerciale non proveniente dalla loro attività lavorativa ».

Si può desumere da questa giurisprudenza (come d'altronde fa il College van Beroep voor het Bedrijfsleven, supra n. 8) che l'ob-

20 — Nella sentenza 7 luglio 1987, cause riunite 89/86 e 91/86, Étoile commerciale/Commissione (Racc. pag. 3005), pur fondandosi sugli stessi motivi (punti 17 e 18 della motivazione) citati più sopra, la Corte ha invece concluso che la responsabilità incombeva all'ente nazionale poiché, in questo caso, il danno allegato non scaturiva da un atto della Commissione (punto 19 della motivazione).

bligo di rispettare il principio del legittimo affidamento incombe al legislatore comunitario e che questi è tenuto, in virtù di detto obbligo, a riconoscere ai produttori SLOM il *diritto* ad un quantitativo di riferimento, sicché costoro non risultino svantaggiati rispetto ai produttori di latte contemplati all'art. 2 del regolamento n. 857/84, proprio a causa del loro impegno di non commercializzazione. Se il legislatore comunitario avesse scrupolosamente osservato questo obbligo ed avesse riconosciuto ai produttori SLOM il diritto ad un quantitativo di riferimento, le autorità competenti nei Paesi Bassi e in Germania non avrebbero potuto negare ai ricorrenti l'assegnazione di un quantitativo di riferimento. Detto rifiuto è perciò imputabile al legislatore comunitario e non agli enti nazionali.

L'argomento che le istituzioni traggono dagli artt. 3, 4 e 4 bis, del regolamento n. 857/84 è privo di fondamento, in quanto dette disposizioni offrono agli Stati membri una semplice *possibilità* di assegnare quantitativi di riferimento supplementari a talune categorie di produttori. Inoltre, essi possono farlo solo nei limiti in cui le condizioni contemplate in dette disposizioni sono soddisfatte — cosa che non si verifica per tutti i produttori SLOM — e in cui gli Stati membri dispongono a questo proposito di quantitativi di riferimento disponibili.

L'eccezione di irricevibilità non può perciò venir accolta.

13. Le istituzioni hanno inoltre invocato altri motivi di irricevibilità. Ad esempio, il Consiglio e la Commissione sostengono nel controricorso della causa C-104/89 che l'atto introduttivo non è conforme ai requisiti di cui all'art. 38 del regolamento di procedura, in quanto non contiene gli elementi di fatto necessari a promuovere un'azione per far constatare la responsabilità extracontrattuale della Comunità. Nella controreplica, le istituzioni hanno sensatamente rinunciato a questo motivo.

La Commissione ha però ribadito un motivo di irricevibilità fondato sul summenzionato art. 38, che riguarda più precisamente il danno che il ricorrente nella causa C-37/90 avrebbe subito a decorrere dal 1989 e il danno nel quale potevano incorrere i ricorrenti della causa C-104/89. È superfluo esaminare questo motivo di irricevibilità, dato che in seguito (nn. 34-36) concluderò che il ricorso deve comunque venir respinto per quel che riguarda qualsiasi danno patito dopo l'assegnazione di un quantitativo di riferimento secondo la regola del 60%.

4. Valutazione della responsabilità della Comunità

4.1. *Le condizioni richieste dalla Corte in materia di responsabilità conseguente ad atti normativi*

14. Secondo una costante giurisprudenza della Corte « la responsabilità extracontrattuale della Comunità a seguito dell'esercizio della sua funzione normativa presuppone che siano soddisfatte varie condizioni relative all'illegalità di un atto delle istituzioni, alla realtà del danno ed all'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento stesso e il danno lamentato » [21]. Esaminerò

21 — In questo senso, in particolare, sentenza 8 dicembre 1987, causa 50/86, Grands Moulins/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 4833, punto 7.

in prosieguo (punti 37-39 e 40-53 rispettivamente) i presupposti per l'esistenza di un nesso causale e della realtà del danno nonché i problemi sollevati dalla valutazione del pregiudizio. Vediamo ora, anzitutto, la condizione relativa all'illegittimità degli atti normativi.

A questo proposito, emerge da un'altrettanto costante giurisprudenza della Corte che, se il danno lamentato deriva, come nella fattispecie, da un atto normativo che implica una scelta di politica economica, l'invalidità dell'atto in questione non basta a far sorgere la responsabilità della Comunità. Nel caso di atti di questo genere, la responsabilità della Comunità non può nascere se non è stata commessa una violazione sufficientemente grave di una norma giuridica superiore che tutela i singoli, il che significa che « in un contesto normativo caratterizzato dall'esercizio di un ampio potere discrezionale, indispensabile per l'attuazione della politica agricola comune, la responsabilità della Comunità può sussistere solo in via eccezionale, se l'istituzione di cui trattasi ha disconosciuto, in modo palese e grave, i limiti che si impongono all'esercizio dei suoi poteri » [22] [23].

15. Penso che da questa formulazione si possa desumere — ma questo punto richiede chiarimenti [24] — che l'espressione « disconoscimento palese e grave dei limiti » precisi i termini « violazione sufficientemente grave » [25]. Essa indica in modo più esplicito che, in caso di atti normativi adottati in virtù di un ampio potere discrezionale, all'istituzione è concesso un certo margine di errore. Solo in caso di errore imperdonabile [26], cioè di un errore che l'istituzione può commettere solo uscendo dai limiti tollerati [27], si ha un disconoscimento patente e grave dei poteri e, quindi, una violazione sufficientemente grave (di una norma giuridica superiore che tutela i singoli).

16. Nella sua giurisprudenza la Corte ha precisato i presupposti di un « disconoscimento palese e grave dei poteri » e quindi ha pure chiarito il contenuto della nozione di « violazione sufficientemente grave ». Da questa giurisprudenza emerge che il criterio comprende due componenti; da un lato, una componente connessa alla natura e alla gravità della violazione, in altri termini, all'illegittimità; dall'altro, una componente connessa alla natura del danno che ne consegue. In particolare, nelle sentenze 4 ottobre

22 — Sentenza Grands Moulins/Consiglio e Commissione, già ricordata, punto 8 della motivazione. V. pure sentenza 18 aprile 1991, causa C-63/89, Assurances du Crédit (Racc. pag. I-1799, punto 12), e sentenza del Tribunale di primo grado 27 giugno 1991, causa T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter (Racc. pag. II-279), al cui punto 74 si fa richiamo a svariate sentenze della Corte in merito.

23 — A mio avviso, detta giurisprudenza resta valida dopo la sentenza 19 novembre 1991, Francovich e Bonifaci, cause riunite C-6/90 e C-9/90 (Racc. pag. I-5357). Anche se si ritiene, come l'avvocato generale Mischo nelle conclusioni presentate in dette cause (v. in particolare paragrafo 71), che la responsabilità della Comunità per atti normativi va subordinata agli stessi presupposti vigenti per la responsabilità degli Stati membri in questo settore, si deve tener presente che, nelle cause Francovich e Bonifaci, lo Stato membro interessato doveva perseguire un risultato ben determinato imposto da una direttiva, sicché disponeva soltanto di una limitata discrezionalità. La giurisprudenza esaminata nella fattispecie si applica invece a situazioni nelle quali il legislatore (comunitario) dispone di un ampio margine d'apprezzamento.

24 — Infatti la giurisprudenza della Corte non è univoca. Talvolta dà l'impressione, usando la congiunzione o, che si tratti di un criterio alternativo (v., ad esempio, sentenza 30 maggio 1989, causa 20/88, Roquette frères/Commissione, Racc. pag. 1553, punto 26). Talvolta detti criteri sono congiunti con la particella e, e perciò impiegati cumulativamente (v. sentenza Assurances du Crédit, già ricordata, punto 12).

25 — V. pure Schockweiler, F. A. con la collaborazione di Wivenes, G., e Godart, J. M.: « Le régime de la responsabilité extra-contractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, janvier-mars 1990, pagg. 27, 60.

26 — Nella sentenza Stahlwerke Peine-Salzgitter (v. in particolare punto 108 della motivazione) il Tribunale di primo grado parla di disconoscimento manifesto e grave, e pertanto ingiustificabile, dei limiti tracciati per l'esercizio delle facoltà della Commissione.

27 — V. pure le mie conclusioni del 19 novembre 1991 nelle cause riunite C-363/88 e C-364/88, Finsider e Falck, paragrafo 25).

1979, Quellmehl e Gritz di granoturco[28], la Corte si è richiamata alle seguenti circostanze per dichiarare che il Consiglio, avvalendosi di un'ampia discrezionalità, indispensabile alla messa in atto della politica agricola comune, aveva posto in non cale, in modo manifesto e grave, i limiti fissati all'esercizio delle sue competenze: i) la particolare importanza del principio infranto dal regolamento (nella fattispecie il principio della parità) e, quindi, la gravità (obiettiva) dell'infrazione; ii) il fatto che il disconoscimento di detto principio aveva leso un gruppo ridotto e nettamente delimitato di imprese; iii) il fatto che il danno lamentato dai ricorrenti andasse oltre i limiti dei rischi economici connessi con le attività di imprenditore nel settore interessato e iv) la constatazione che il principio di cui trattasi era stato infranto senza plausibile motivo (il che indica che era inescusabile l'errore commesso dall'istituzione: v. supra n. 15).

Tra le circostanze che testimoniano, secondo detta giurisprudenza, un disconoscimento palese e grave dei limiti posti all'esercizio di un potere discrezionale o, secondo l'espressione sinonima, una violazione sufficientemente grave di una norma giuridica superiore, rientrano quindi *nel contempo* circostanze inerenti alla gravità (i), all'ingiustificabilità o all'inescusabilità (iv) della violazione, che riguardano perciò più particolarmente l'illegittimità dell'atto, *e* circostanze inerenti alla categoria di persone lese (ii) e al fatto che il danno loro arrecato superi o meno i limiti di un rischio normale (iii), che riguardano dunque più precisamente il danno causato dall'atto.

28 — Causa 238/78, Ireks-Arkady/Consiglio e Commissione (Racc. pag. 2955, punto 11), cause riunite 241/78, 242/78, da 245 a 250/78, DGV/Consiglio e Commissione (Racc. pag. 3017, punto 11), cause riunite 261/78 e 262/78, Interquell Stärke-Chemie/Consiglio e Commissione (Racc. pag. 3045, punto 14), e cause riunite 64/76 e 113/76, 167/78 e 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, Dumortier frères/Consiglio (Racc. pag. 3091, punto 11).

17. Quanto all'ingiustificabilità o all'inescusabilità dell'infrazione, la sentenza 26 giugno 1990, Sofrimport/Commissione[29], contiene un'indicazione importante per le presenti cause. In detta causa erano in gioco, come ora, regolamenti dichiarati invalidi dalla Corte per inosservanza del principio del legittimo affidamento e che avevano pregiudicato l'impresa interessata ponendola nell'impossibilità di svolgere una determinata attività commerciale (nella fattispecie l'importazione di mele da tavola).

Pronunciandosi sulla questione se sussistesse responsabilità della Comunità, la Corte ha concluso che si era contravvenuto ad una norma giuridica superiore (punto 26), ha riconosciuto che la contravvenzione era particolarmente grave (punto 27) ed ha constatato che il danno lamentato dall'impresa superava i limiti dei rischi economici inerenti alle attività nel settore interessato (punto 28). La Corte non ha approfondito il presupposto secondo il quale l'inosservanza deve ledere un numero ristretto e nettamente delimitato di imprese, poiché — almeno così mi pare — questa condizione era palesemente soddisfatta. Quello che è soprattutto interessante per la presente causa è il modo nel quale la Corte ha dedotto (punto 27) l'esistenza di una violazione sufficientemente grave dal carattere ingiustificabile della contravvenzione alla disposizione comunitaria che aveva ingenerato un legittimo affidamento:

«la Commissione, omettendo completamente, senza addurre un interesse pubblico inderogabile, di prendere in considerazione la situazione degli operatori economici come la Sofrimport, ha trasgredito in modo sufficientemente grave la norma di cui al-

29 — Causa C-152/88, Sofrimport/Commissione, Racc. pag. I-2477.

l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2707/72 » [30].

Secondo la Corte si ha perciò una contravvenzione sufficientemente grave allorché un'istituzione non prende affatto in considerazione, *senza* poter addurre un interesse pubblico inderogabile, la situazione particolare di taluni operatori economici [31].

18. Quanto alla natura del danno, si deve pure ricordare la precedente giurisprudenza della Corte, ed in particolare la sentenza Bayerische HNL/Consiglio e Commissione [32]. In questa sentenza (punto 6 della motivazione) la Corte ha dichiarato che:

« si può esigere dal singolo che sopporti, entro limiti ragionevoli, senza poter farsi risarcire col denaro pubblico, determinati effetti, dannosi per i suoi interessi economici, prodotti da un atto normativo, anche se questo viene dichiarato invalido ».

Questa considerazione indusse la Corte a concludere, allora, che non si poteva chiamare in causa la responsabilità della Comunità, in quanto il regolamento dichiarato invalido, tenuto conto anche della scarsa incidenza che aveva avuto sui prezzi dei foraggi, non poteva considerarsi causa di un danno che andava oltre il rischio economico inerente alle attività nel settore interessato. Per danno che va oltre i limiti del rischio in questione e per questo motivo è risarcibile, la Corte intende più precisamente, come si evince da sentenze successive, un danno *non prevedibile*. Quindi, nella sentenza Biovilac/CEE [33] (punto 29), la Corte ha dichiarato che « la possibilità di prevedere i rischi connessi alla situazione del mercato (...) esclude che possa venir risarcita la perdita di competitività che [la ricorrente] ha subito ». Inoltre, nella sentenza Grands Moulins/Consiglio e Commissione (punto 21) la Corte, dopo aver constatato che « un'evoluzione in tal senso della normativa era (...) prevedibile e nota da tempo alla ricorrente », ne ha desunto che il danno asserito « non può esser considerato come eccedente l'ambito dei rischi economici inerenti all'esercizio, da parte della ricorrente, della propria attività economica ».

4.2. *Responsabilità a motivo dell'invalidità del regolamento n. 857/84 dichiarata dalla Corte*

19. Tenuto conto della giurisprudenza esaminata più sopra, vedrò ora, in primo luogo alla luce dell'invalidità del regolamento n. 857/84 constatata nelle sentenze Mulder e von Deetzen, poi alla luce dell'invalidità di detto regolamento dichiarata nelle sentenze Spagl e Pastätter, se vi sia stata una violazione sufficientemente grave di una norma giuridica superiore che tutela i singoli. Con-

30 — V. inoltre sentenza 14 maggio 1975, causa 74/74, CNTA/Commissione (Racc. pag. 533) nella quale la Corte (punto 44 della motivazione) ha dichiarato che non esistendo nella fattispecie un inderogabile interesse pubblico, la Commissione, che ha omesso di adottare, col regolamento n. 189/72, norme transitorie intese a garantire il rispetto del legittimo affidamento che l'operatore poteva fare sulla disciplina comunitaria, ha violato una norma giuridica superiore, facendo perciò sorgere la responsabilità della Comunità .

31 — Richiamandosi alla sentenza 5 dicembre 1979, cause riunite 116/77 e 124/77, Amylum/Consiglio e Commissione (Racc. pag. 3497, punto 19 della motivazione), il Consiglio e la Commissione sostengono che la responsabilità della Comunità può essere coinvolta solo se si può far carico all'istituzione comunitaria di un comportamento che sfiora l'arbitrio. Un comportamento arbitrario è certo una delle maniere meno gradite, ma non è l'unica maniera nella quale l'autorità può travalicare manifestamente e gravemente i limiti posti all'esercizio delle sue facoltà. D'altro canto, il fatto di non prendere in considerazione la situazione particolare degli operatori economici (nella fattispecie i produttori SLOM: v. in prosieguo i paragrafi 22-26) senza poter addurre un interesse pubblico inderogabile equivale a trattare in modo arbitrario i produttori in questione.

32 — Sentenza 25 maggio 1978, cause riunite 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77 (Racc. pag. 1209).

33 — Sentenza 6 dicembre 1984, causa 59/83 (Racc. pag. 4057).

formemente alla giurisprudenza summenzionata, vedremo in questo senso quattro punti, cioè

i) se vi sia stata trasgressione di una norma giuridica superiore che tutela i singoli;

ii) se questa trasgressione sia grave e priva di giustificazioni, vale a dire inescusabile;

iii) se il danno conseguente alla trasgressione colpisca un gruppo ristretto e chiaramente delimitato di produttori;

iv) se il danno allegato vada oltre i rischi economici inerenti alle attività nel settore del latte.

4.2.1. *Responsabilità a motivo dell'invalidità constatata nelle sentenze Mulder e von Deetzen*

i) Trasgressione di una norma giuridica superiore che tutela i singoli

20. Nelle sentenze Mulder (punto 26) e von Deetzen (punto 15), la Corte ha parzialmente annullato il regolamento n. 857/84, in quanto poneva in non cale il legittimo affidamento che i produttori SLOM potevano nutrire, tenuto conto delle disposizioni del regolamento n. 1078/77, nella temporaneità degli effetti del regime al quale si assoggettavano. La Corte ha perciò constatato che il Consiglio avesse creato una situazione che poteva far ragionevolmente sperare gli interessati in un regime che conferisse loro taluni diritti e che, ponendo in non cale detti diritti, il Consiglio aveva agito in modo incompatibile con il principio del legittimo affidamento. Nelle sentenze CNTA/Commissione e Sofrimport/Commissione, già ricordate, la Corte ha riconosciuto che detto principio, unitamente alle norme giuridiche comunitarie che possono conferire diritti ai singoli, costituisce una norma giuridica superiore che tutela i singoli, la cui inosservanza può implicare la responsabilità della Comunità. D'altro canto le istituzioni non lo contestano.

Per quanto necessario, ricorderò ancora che, nelle conclusioni della causa Mulder, l'avvocato generale Sir Gordon Slynn ha ritenuto che il regolamento n. 857/84 fosse pure incompatibile con un'altra norma giuridica superiore che tutela i singoli, cioè con il divieto di discriminazione. La Corte ha tuttavia ritenuto che non fosse necessario verificare se vi fossero altri motivi eventuali di invalidità, poiché aveva già constatato un'inosservanza del principio del legittimo affidamento. La considerazione esposta nella sentenza von Deetzen e citata in precedenza (paragrafo 12) dimostra tuttavia che, secondo la Corte, il regolamento n. 857/84 era palesemente incompatibile con il divieto di discriminazione, dato che non consentiva ai produttori SLOM di « praticare la vendita del latte a condizioni non discriminatorie rispetto a quelle applicabili agli altri produttori di latte ».

ii) L'inosservanza del principio del legittimo affidamento è grave ed inescusabile

21. Il Consiglio e la Commissione sostengono che l'invalidità del regolamento

n. 857/84 constatata dalla Corte nelle sentenze Mulder e von Deetzen non può considerarsi come trasgressione sufficientemente grave. Ricordano che il regolamento n. 1078/77 è stato adottato in una situazione di mercato caratterizzata da notevoli e crescenti eccedenze di latte. Come emerge dal primo "considerando" del regolamento, il legislatore comunitario ha ritenuto utile in queste circostanze appoggiare con un regime di premi la tendenza a rinunciare alla produzione di latte. Il 90% dei produttori SLOM, tra i quali i ricorrenti, hanno optato per il sistema del premio di non commercializzazione [34] e si sono impegnati a non vendere latte né prodotti lattiero-caseari per cinque anni.

Il Consiglio e la Commissione sostengono inoltre che il premio di non commercializzazione era essenzialmente destinato a consentire ad imprese deboli di abbandonare *definitivamente* la produzione di latte a condizioni accettabili. Tenuto conto delle caratteristiche delle persone interessate al premio di non commercializzazione — cioè soprattutto persone anziane, persone prive di successori, persone colpite da menomazioni fisiche o persone la cui azienda era economicamente poco o per nulla redditizia — nonché dell'importo del premio, che era molto inferiore agli utili che un'impresa strutturalmente sana poteva normalmente trarre producendo latte, le istituzioni potevano — a loro giudizio — ragionevolmente pensare nel 1984, allorché è stato adottato il regime del prelievo, che i produttori che avevano riscosso un premio di non commercializzazione non avrebbero più inteso riprendere la produzione di latte alla scadenza del quinquennio.

Sempre secondo il Consiglio e la Commissione, il legislatore comunitario si è reso conto che non tutti i produttori avrebbero ottenuto l'assegnazione di un quantitativo di riferimento a norma dell'art. 2 del regolamento n. 857/84. Proprio per questo motivo gli artt. 3 e 4 e l'art. 4 bis, inserito dal regolamento (CEE) n. 590/85 [35], hanno offerto agli Stati membri la possibilità di assegnare, in situazioni particolari, un quantitativo di riferimento specifico o supplementare. Alla luce delle sentenze Mulder e von Deetzen, il Consiglio e la Commissione hanno riconosciuto che era giustificato criticarli per non aver contemplato espressamente i produttori SLOM come categoria di produttori ai quali gli Stati membri potevano assegnare un quantitativo di riferimento specifico. Ma, tenuto conto dell'improbabilità di una ripresa della produzione da parte di molti di essi, e della possibilità offerta agli Stati membri di venir in aiuto ai produttori in talune circostanze particolari, non si tratterebbe nella fattispecie di una negligenza o di una dimenticanza che possano considerarsi violazione sufficientemente grave. Specie poi, aggiunge il Consiglio, dal momento che i produttori SLOM conservavano la possibilità di ottenere un quantitativo di riferimento mediante l'acquisto o la conduzione di un'azienda o di una parte di azienda.

22. Non condivido questo modo di vedere. Come emerge dalla considerazione summenzionata (punto 17) della sentenza So-

34 — Gli altri hanno optato per il premio di riconversione, che nella presente causa posso trascurare. Per maggiori informazioni sul regime dei premi, v. la relazione speciale sull'applicazione dei regolamenti (CEE) nn. 1078/77 e 1041/78, che istituisce un regime di premi di non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari e di riconversione delle mandrie bovine ad orientamento lattiero (GU 1983, C 278, pag. 1).

35 — Regolamento del Consiglio 26 febbraio 1985, n. 590, che modifica il 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 68, pag. 1).

frimport/Commissione, il fatto di omettere radicalmente, senza richiamarsi ad un pubblico interesse inderogabile, di prendere in considerazione la situazione particolare nella quale si trovano taluni operatori economici costituisce un illecito grave ed inescusabile.

Mi pare che una situazione del genere sussista anche nella fattispecie: 1) le istituzioni sapevano o potevano sapere che un numero non trascurabile di produttori SLOM avrebbero ripreso la produzione e si sarebbero perciò trovati in una situazione particolare; 2) non hanno adottato misure adeguate per far fronte a questa situazione particolare; 3) non possono giustificare la loro condotta appellandosi ad un pubblico interesse inderogabile. Vedrò di illustrare ciascuno dei punti di cui sopra.

23. In *primo luogo*, le istituzioni sapevano o potevano sapere che un numero non trascurabile di produttori SLOM intendeva riprendere le forniture di latte alla scadenza dell'impegno di non commercializzazione. Anche ammettendo, come sostengono le istituzioni, che uno degli obiettivi [36] perseguiti dal regolamento n. 1078/77 fosse quello di incoraggiare diversi produttori ad abbandonare anticipatamente e *definitivamente* la produzione di latte, le istituzioni sapevano, o comunque erano in grado di sapere, che il mezzo prescelto, cioè la corresponsione di un premio a chiunque si impegnasse a non fornire *temporaneamente* latte né prodotti lattiero-caseari, non consentiva in alcuna maniera di perseguire questa finalità.

24. In *secondo luogo*, il regolamento n. 857/84 non contiene misure che consentano di tenere debito conto della situazione particolare dei produttori SLOM, che le istituzioni prevedevano o dovevano prevedere. La possibilità di ottenere un quantitativo di riferimento tramite l'acquisto o l'affitto di un'azienda non fornisce alcuna soluzione per la situazione particolare dei produttori SLOM. Questa possibilità, che non è riservata specificamente ai produttori SLOM, esige infatti uno sforzo finanziario non previsto, che non può venir imposto ai produttori che hanno il diritto di riprendere la produzione di latte. Gli artt. 3, 4 e 4 bis del regolamento n. 857/84 non sono nemmeno essi idonei a garantire i diritti dei produttori SLOM, dato che conferiscono solo agli Stati membri la facoltà, e non l'obbligo, di assegnare, a determinate condizioni, un quantitativo di riferimento specifico o supplementare. Inoltre dette disposizioni non consentono o, nel migliore dei casi, permettono solo parzialmente di venir in aiuto dei produttori SLOM che intendano riprendere le forniture di latte:

— l'art. 3, n. 1, primo comma, del regolamento n. 857/84 non consente ai produttori SLOM di ottenere un quantitativo di riferimento specifico se non hanno presentato, durante il periodo del loro impegno di non commercializzazione, un *piano* di sviluppo della produzione lattiero-casearia come previsto dalla direttiva 72/159/CEE [37];

— in virtù dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 857/84, un quantitativo di riferimento specifico può venir concesso solo

36 — Per maggiori informazioni sulle finalità del regolamento n. 1078/77, v. la summenzionata relazione della Corte dei conti, punti 1.1.3 e 1.1.4.

37 — Direttiva del Consiglio 17 aprile 1972, 72/159/CEE, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole (GU L 96, pag. 1).

ai *giovani* agricoltori che hanno intrapreso l'attività dopo il 31 dicembre 1980;

— l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 857/84 non offre alcuna soluzione ai produttori SLOM, poiché detta disposizione contempla solo la concessione di quantitativi di riferimento *supplementari* e presuppone quindi che un quantitativo di riferimento di base sia già stato concesso in virtù di altre disposizioni del regolamento;

— nemmeno l'art. 4 bis del regolamento n. 857/84 consente di aiutare i produttori SLOM interessati. Autorizza gli Stati membri a suddividere i quantitativi di riferimento *non utilizzati*, il che può venir accertato solo in un secondo tempo. Orbene, non si può ragionevolmente pretendere dai produttori SLOM che riprendano la produzione senza conoscere in precedenza il quantitativo di riferimento nel cui ambito possono fornire latte esente da prelievo.

25. Nel controricorso, le istituzioni hanno riservato particolare attenzione all'art. 3, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 857/84. Questa disposizione consente agli Stati membri di assegnare un quantitativo di riferimento specifico ai produttori che hanno effettuato investimenti senza piano di sviluppo. La sua formulazione è veramente ampia ed autorizza la concessione di un quantitativo di riferimento specifico ai produttori SLOM che, al pari dei ricorrenti, hanno investito nei bovini ad orientamento lattiero nella prospettiva di una ripresa della produzione di latte. Ritengo tuttavia che le istituzioni non potevano fondarsi sull'idea che gli Stati membri si sarebbero veramente avvalsi di detta possibilità (ripeto che non è un obbligo) per consentire ai produttori SLOM di riprendere le forniture di latte[38].

In virtù dell'art. 5 del regolamento n. 857/84, gli Stati membri possono infatti concedere quantitativi di riferimento specifici o supplementari solo entro i limiti del quantitativo globale loro assegnato. Uno Stato membro che si avvale di una delle possibilità contemplate dagli artt. 3 e 4 del regolamento n. 857/84, ad esempio a vantaggio dei produttori SLOM, deve quindi — come prescrive l'art. 2, n. 3, del regolamento — adattare il quantitativo di riferimento dei produttori che hanno effettivamente fornito latte durante l'anno di riferimento. Orbene, non ci si poteva attendere, a mio parere, che gli Stati membri imponessero a detti produttori un tale sforzo di solidarietà a favore dei produttori SLOM, giacché nemmeno il legislatore comunitario aveva previsto a loro favore un regime specifico. Non è significativo a questo proposito il fatto che nel 1989 — cioè dopo le sentenze Mulder e von Deetzen — il Consiglio stesso abbia preso l'iniziativa di aumentare di 600 000 tonnellate la riserva comunitaria, per consentire agli Stati membri di assegnare ai produttori SLOM un quantitativo di riferimento specifico ammontante al 60% della loro precedente produzione (paragrafo 5 supra)? Il Consiglio supponeva evidentemente che, senza questo aumento, non ci si poteva attendere dagli Stati membri che sbloccassero quantitativi di riferimento a favore dei produttori SLOM nell'ambito del quantitativo globale garantito loro assegnato.

38 — La causa Spronk (causa C-16/89) dimostra con qual parsimonia ci si è avvalsi della possibilità offerta da detta disposizione nei Paesi Bassi. Nella sentenza 12 luglio 1990 (Racc. pag. I-3185), la Corte ha dichiarato che la normativa olandese in questione non era incompatibile con il regolamento n. 857/84.

26. In *terzo ed ultimo luogo* le istituzioni non possono invocare un interesse pubblico inderogabile per giustificare il fatto che il regolamento n. 857/84 non ha tenuto adeguatamente conto della situazione particolare dei produttori SLOM intenzionati a riprendere la produzione di latte. È certo innegabile che il regime del prelievo in quanto tale persegue una finalità di grande interesse pubblico. Tuttavia non vedo perché — e cerco invano giustificazioni nel preambolo della disciplina istituita nel 1984 — il legislatore comunitario non ha affatto tenuto conto della situazione particolare dei produttori SLOM.

iii) Il danno conseguente all'illecito colpisce un gruppo ristretto e nettamente delimitato di produttori

27. Secondo il Consiglio e la Commissione, il danno conseguente all'illecito non colpisce un « gruppo ristretto e nettamente delimitato di imprese ». Le istituzioni invocano a questo proposito la constatazione fatta dalla Corte nelle sentenze Ireks-Arkady (punto 11 della motivazione) e Interquell (punto 14 della motivazione) secondo la quale i fabbricanti di Quellmehl danneggiati erano poco numerosi (esattamente 18), sicché risultava soddisfatta la condizione di cui sopra. Osservano poi che nella sentenza HNL (punto 7 della motivazione) la Corte ha sottolineato che il regolamento invalidato in precedenza « toccava categorie molto ampie di operatori economici, cioè il complesso degli acquirenti di foraggi proteici composti ». Questa era, a loro avviso, una delle ragioni per le quali la Corte non aveva ravvisato la responsabilità della Comunità in quell'occasione.

Il Consiglio e la Commissione osservano che in complesso 122 787 produttori di latte hanno aderito al regime di premi istituito dal regolamento n. 1078/77. Le istituzioni ammettono che il numero di produttori SLOM legittimati a chiedere un risarcimento non corrisponde necessariamente a quello indicato in precedenza, ma osservano che detto numero non può nemmeno esser limitato a quello dei produttori SLOM che hanno chiesto, conformemente al regolamento n. 764/89, un quantitativo di riferimento specifico provvisorio pari al 60% della loro precedente produzione [39]. Infatti, altri produttori SLOM, cioè quelli che hanno rinunciato a riprendere la produzione di latte tra il momento in cui è scaduto il loro impegno di non commercializzazione e il momento in cui si è potuto richiedere un quantitativo di riferimento specifico provvisorio del 60%, potrebbero anch'essi chiedere il risarcimento.

A questo proposito i ricorrenti replicano che nella sentenza HNL la Corte ha tenuto conto dell'entità della categoria interessata, poiché, data l'entità in questione, « le ripercussioni (dell'atto annullato) si sono molto attenuate al livello delle singole imprese ». Ne desumono che la Corte non ha inteso attribuire un significato autonomo alla circostanza che si trattava di un elevato numero di interessati, ma vi ha invece ravvisato un indizio che consentiva di valutare la gravità del pregiudizio subito da ciascun interessato. Ritengono inoltre che l'insieme dei produttori SLOM, in relazione al numero complessivo dei produttori di latte

39 — La risposta fornita dal signor Mac Sharry a nome della Commissione alla questione dell'on. Hume (GU 1990, C 93, pag. 26) dimostra che 13 187 produttori SLOM hanno richiesto detto quantitativo. Dal fascicolo non è dato desumere quanti lo abbiano effettivamente ottenuto.

nella Comunità, costituisca un gruppo esiguo e nettamente delimitato.

28. Un « gruppo nettamente delimitato » e un « gruppo esiguo » sono due criteri distinti. Il fatto che la categoria lesa debba essere « nettamente delimitata » affinché venga coinvolta la responsabilità della Comunità significa che il numero di imprese lese deve essere determinabile al momento in cui la Corte si pronuncia sul risarcimento. Nella fattispecie il presupposto è soddisfatto.

A questo proposito si deve sottolineare anzitutto che la sfera di persone potenzialmente lese nella fattispecie è determinata a priori. Solo i produttori SLOM possono chiedere il risarcimento. Orbene, il loro numero e perfino la loro identità sono noti. Nella causa HNL, nella quale la Corte ha disatteso la domanda di risarcimento, la situazione era diversa. In quella sentenza la Corte si è richiamata infatti a categorie di operatori economici molto vaste « cioè il complesso degli acquirenti di foraggi proteici composti », vale a dire in sostanza a tutti gli allevatori di pollame e produttori di uova. Nelle presenti cause, del resto, non possono considerarsi lesi tutti i produttori SLOM, ma solo quelli che, alla scadenza del loro impegno di non commercializzazione, non avevano cessato definitivamente la produzione di latte e quindi hanno subito un danno, in quanto il regolamento n. 857/84 ha loro impedito di riprendere la produzione. Dato che il diritto al risarcimento di questi produttori SLOM dipende dalla prova che non avevano ancora cessato di produrre latte alla scadenza del loro impegno di non commercializzazione, il loro numero non è — occorre ammetterlo — direttamente determinato. È però determinabile in base alla produzione di detta prova, come spiegherò in seguito (paragrafo 30).

29. Quanto al parametro del « gruppo ristretto », non trovo nella giurisprudenza della Corte alcun sostegno alla tesi secondo la quale la responsabilità della Comunità dipenderebbe dal numero (assoluto) di imprese danneggiate. Prescindendo dall'impossibilità per la Corte di fissare autonomamente cifre precise, il termine « gruppo ristretto » va inteso nel senso che si richiama ad un gruppo di imprese che l'atto illecito ha pregiudicato, rispetto ad altre categorie di imprese, in modo particolare, mentre le altre categorie non sono state lese. Questo presupposto è dunque soddisfatto nelle presenti cause: rispetto ai produttori di latte che non hanno interrotto la produzione, i produttori SLOM in questione sono stati toccati in modo particolare — e grave per di più — dal regime del prelievo, giacché sono stati gli unici ai quali la disciplina impugnata abbia impedito di produrre latte e che, per questo motivo, non abbiano potuto riprendere le forniture di latte.

Nella causa HNL, anche su questo punto, la situazione era diversa: secondo gli accertamenti della Corte nella sentenza in questione, l'incidenza del provvedimento illecito allora in questione è stata lieve per le singole imprese che toccava, poiché l'aumento dei prezzi provocato era particolarmente modesto e, inoltre, l'onere che ne scaturiva si estendeva a tutto il settore economico, in quanto tutti gli allevatori di pollame e produttori di uova ne erano toccati.

30. A proposito dell'individuabilità e del numero di imprese lese, vorrei stemperare l'affermazione delle istituzioni secondo la quale il numero di produttori SLOM cui spetta il risarcimento è nettamente superiore al numero di coloro che hanno chiesto l'assegnazione di un quantitativo di riferimento specifico del 60%.

Il problema se produttori SLOM siano stati pregiudicati per effetto della mancata assegnazione di un quantitativo di riferimento specifico dipende dal fatto che, alla scadenza del loro impegno di non commercializzazione, essi avessero rinunciato o meno definitivamente all'idea di riprendere la produzione di latte. Se vi avevano rinunciato, non possono sostenere che hanno dovuto cessare la produzione a causa del regolamento n. 857/84 e non possono perciò rivendicare un risarcimento. Certo, il fatto che un produttore SLOM — allorché ne aveva la possibilità — non abbia chiesto nel 1989 un quantitativo di riferimento del 60% non consente di sostenere con certezza che aveva già cessato la produzione di latte di cui trattasi alla scadenza del suo impegno di non commercializzazione. Ciononostante, detto fatto costituisce un serio indizio che ciò si è verificato e giustifica quindi un'inversione dell'onere della prova. Spetta allora a quei produttori SLOM che non hanno chiesto un quantitativo di riferimento del 60% dimostrare che, alla scadenza dell'impegno di non commercializzazione, intendevano ancora riprendere la produzione di latte, ma vi hanno poi rinunciato. A questo scopo devono provare in modo attendibile di aver fatto il possibile per ottenere un quantitativo di riferimento alla scadenza dell'impegno di non commercializzazione o successivamente.

Voglio poi attirare l'attenzione sul fatto che alcuni produttori SLOM hanno chiesto l'assegnazione di un quantitativo di riferimento provvisorio del 60%, ma non lo hanno ottenuto in quanto non sussistevano le condizioni fissate dal regolamento n. 764/89, per stabilire che i produttori SLOM in questione avessero effettivamente l'intenzione e le possibilità di riprendere la produzione di latte e per accertare se avessero o no la possibilità di ottenere l'assegnazione di un quantitativo di riferimento in virtù dell'art. 2 del regolamento n. 857/84 (v. l'art. 3 bis, n. 1, del regolamento n. 857/84 e il secondo " considerando " del regolamento n. 764/89). Circa detti produttori, le istituzioni possono pure presumere, sempreché non venga dimostrato il contrario, che essi non avrebbero potuto ottenere un quantitativo di riferimento specifico per i produttori SLOM se il regolamento n. 857/84 lo avesse previsto e che quindi non sono nemmeno legittimati a chiedere il risarcimento.

iv) Il danno allegato supera i limiti dei rischi economici inerenti alle attività nel settore del latte

31. Il Consiglio e la Commissione sostengono che il criterio seguito dalla Corte nelle cause Quellmehl e Gritz di granoturco, secondo il quale « il danno arrecato eccede l'ambito dei rischi economici inerenti alle attività nel settore interessato », non è soddisfatto nelle presenti cause. Ciascuna delle due istituzioni svolge in merito diversi argomenti.

Ad esempio, il Consiglio si chiede se l'ulteriore assegnazione di un quantitativo di rife-

rimento in virtù dell'art. 3 bis del regolamento n. 857/84, inserito dal regolamento n. 764/89 (e poi modificato dal regolamento n. 1639/91), non costituisca già un risarcimento sufficiente, tenuto conto del valore pecuniario costituito da detto quantitativo di riferimento. Detto argomento non può venir accolto: il valore pecuniario indubbiamente costituito da un quantitativo di riferimento è l'attualizzazione di futuri utili che possono esser tratti dalla produzione di latte in virtù del quantitativo assegnato. Non vedo come detto valore, che si riferisce ad utili futuri — e che d'altronde non è specifico ai quantitativi di riferimento concessi (a posteriori) ai produttori SLOM —, possa costituire un risarcimento per un lucro cessante verificatosi in passato, per effetto della mancata assegnazione di un quantitativo di riferimento.

Dal canto suo, la Commissione sostiene che il ricorrente nella causa C-37/90 non è stato obbligato dalle circostanze ad assumere l'impegno di non commercializzazione e che, durante il periodo di non commercializzazione, ha sostituito la produzione lattiero-casearia con l'ingrasso di tori. Nemmeno questi argomenti possono venir accolti. Il problema se un produttore fosse o meno obbligato dalle circostanze ad impegnarsi alla non commercializzazione è privo di pertinenza, come pure quello inerente alle attività che lo stesso ha svolto durante il periodo di non commercializzazione. Qualora attività sostitutive siano state svolte *dopo* questo periodo, se ne può però effettivamente trarre argomento per limitare il danno subito, argomento che esaminerò in seguito (n. 49).

32. La Commissione sostiene inoltre che, tenuto conto delle svariate misure di intervento e di regolazione nel settore del latte, un'attività in questo settore comporta, oltre ai rischi generali sussistenti per ogni operatore economico, rischi particolari inerenti alle attività in questo settore e che il danno allegato non è quindi risarcibile.

Questo argomento verte sulla sostanza del presupposto della responsabilità che esamino ora. Ho infatti sottolineato in precedenza (paragrafo 18) che questa condizione è soddisfatta allorché le imprese pregiudicate hanno patito un danno *imprevedibile*. Orbene, è pacifico nelle presenti cause che il regime del prelievo ha posto i ricorrenti dinanzi ad una situazione imprevedibile, dato che nelle sentenze Mulder (punto 26 della motivazione) e von Deetzen (punto 15 della motivazione) la Corte ha dichiarato che:

« una simile esclusione permanente e totale per tutto il periodo di vigenza della normativa sul prelievo supplementare e avente l'effetto di impedire ai produttori interessati la ripresa dello smercio di latte al termine del quinquennio non era da questi ultimi prevedibile all'atto dell'assunzione dell'impegno temporaneo di non effettuare cessioni di latte ».

33. Tenuto conto di quanto è stato esposto in precedenza, si deve trarre la conclusione che l'invalidità del regolamento n. 857/84 constatata dalla Corte nelle sentenze Mulder e von Deetzen è tale da far sorgere la

responsabilità della Comunità per il danno subito dai ricorrenti.

4.2.2. *(Non sussiste) responsabilità per l'invalidità constatata nelle sentenze Spagl e Pastätter*

34. Nelle sentenze Spagl e Pastätter, e poi anche nella sentenza von Deetzen 2, la Corte ha affermato che l'art. 3 bis, n. 2, del regolamento n. 857/84, nella versione modificata dal regolamento n. 764/89, è invalido, in quanto limita il quantitativo di riferimento specifico da attribuire al 60% del quantitativo di latte fornito dal produttore durante il periodo di dodici mesi di calendario precedenti il deposito della domanda di premio. Diversamente dall'invalidità constatata nelle sentenze Mulder e von Deetzen, l'invalidità constatata nelle sentenze summenzionate non può, a mio avviso, far sorgere la responsabilità della Comunità. È indubbiamente assodato che la limitazione in questione, come ha dichiarato la Corte nelle sentenze Spagl (punto 29 della motivazione) e Pastätter (punto 20 della motivazione), è pure incompatibile con il principio del legittimo affidamento e quindi contravviene ad una norma giuridica superiore. Mi pare tuttavia che la decisione del legislatore comunitario di limitare al 60% il quantitativo di riferimento da assegnare ai produttori SLOM non possa considerarsi come palese e grave abuso dei suoi poteri e non costituisca perciò violazione sufficientemente grave del principio del legittimo affidamento.

35. L'adozione della norma del 60% è infatti il risultato delle scelte politiche fatte dal legislatore comunitario circa il modo con il quale si doveva tener conto della particolare situazione dei produttori SLOM. *Dopo* le sentenze Mulder e von Deetzen era evidente per il legislatore comunitario che i produttori SLOM interessati potevano rivendicare il diritto all'assegnazione di un certo quantitativo di riferimento (v. il terzo " considerando " del regolamento n. 764/89). Doveva però anche tener conto dell'« esigenza impellente di non compromettere la fragile stabilità attualmente ottenuta sul mercato dei prodotti lattiero-caseari » (quinto " considerando " del regolamento n. 764/89) e tener debito conto degli interessi degli altri produttori e del danno che avrebbero subito se il quantitativo di riferimento che era stato loro assegnato fosse stato ulteriormente ridotto onde consentire l'assegnazione di un quantitativo di riferimento ai produttori SLOM. Questo vaglio degli interessi ha indotto il legislatore comunitario ad aumentare di 600 000 tonnellate la riserva comunitaria a vantaggio dei produttori SLOM e a diminuire in proporzione il quantitativo totale assegnato a ciascuno Stato membro, fermo restando che l'effetto di questa diminuzione sui singoli quantitativi di riferimento è stata compensata da una diminuzione dell'aliquota di sospensione contemplata dal regolamento n. 775/87 (v. supra paragrafo 5). La limitazione al 60% del quantitativo di riferimento da attribuire ai produttori SLOM — il che è completamente diverso dalla loro esclusione totale dall'assegnazione di un quantitativo di riferimento — resta a mio avviso entro i limiti dell'ampia discrezionalità conferita al legislatore comunitario in questo settore e non può perciò definirsi infrazione sufficientemente grave, anche se in seguito è emerso che la regola del 60% era invalida.

Il mio convincimento è rafforzato dalle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nelle cause Spagl e Pastätter (in particolare paragrafo 40), secondo le quali le sentenze della Corte nelle cause Mulder e von Deetzen potevano anche interpretarsi nel senso che i produttori SLOM non potevano certo venir

esclusi dalla produzione di latte, ma il principio del legittimo affidamento non ostava ad una *limitazione* del quantitativo di riferimento ad un livello che consentisse di riprendere detta produzione. D'altro canto, sempre nella sentenza Sofrimport (punto 27 della motivazione) la Corte ha attribuito importanza al fatto che la Commissione aveva *radicalmente* omesso di tener conto della situazione dell'impresa interessata, per desumere che era stata commessa un'inosservanza sufficientemente grave del principio del legittimo affidamento.

36. Giungo quindi alla conclusione che, adottando la norma del 60% contemplata dall'art. 3 bis, n. 2, del regolamento n. 857/84 il legislatore comunitario non ha violato in modo sufficientemente grave il principio del legittimo affidamento. Di conseguenza, non può sussistere responsabilità della Comunità a motivo dell'invalidità constatata nelle sentenze Spagl e Pastätter ed il ricorso dei ricorrenti va respinto per quel che riguarda il danno che essi sostengono di aver subito a causa di detta invalidità. La responsabilità non può nemmeno sorgere per quel che riguarda il danno che i ricorrenti sostengono che sarà loro ulteriormente arrecato dopo che sarà stato loro assegnato un quantitativo di riferimento addizionale in applicazione dell'art. 3 bis, n. 2, modificato dal regolamento n. 1639/91, dato che il regime istituito da detto regolamento è ancora più favorevole per i produttori SLOM di quello istituito dal regolamento n. 764/89 e dato che non disconosce in modo palese e grave la discrezionalità che la Corte ha riconosciuto al Consiglio nelle sentenze Spagl e Pastätter (supra paragrafo 6) per quel che riguarda l'aliquota di riduzione.

4.3. *L'esistenza di pregiudizio e il nesso causale*

37. I ricorrenti sostengono di non aver potuto esercitare la loro professione di produttori di latte durante il periodo intercorso tra la scadenza del loro impegno di non commercializzazione e il momento in cui hanno ripreso le forniture di latte nell'ambito del quantitativo di riferimento del 60% che è stato loro assegnato. Durante questo periodo essi non hanno potuto ottenere alcun quantitativo di riferimento a motivo del regolamento n. 857/84 e di conseguenza, data l'entità del prelievo supplementare, non hanno potuto trarre utili dal normale esercizio della loro professione. Per questo motivo hanno dovuto dedicarsi ad altre attività agricole, in alcuni casi deficitarie.

Per essere risarcibile, il pregiudizio deve essere *certo* e non fondato su semplici supposizioni. Il lucro cessante allegato dai ricorrenti nella fattispecie risponde a questi requisiti. Nella sentenza Kampffmeyer[40] la Corte si è mostrata invero prudente nei confronti di un danno presentato come lucro cessante, mentre « si basa su elementi di natura essenzialmente speculativa ». Il lucro cessante in questione nella fattispecie è però più che speculativo. Anzitutto, i ricorrenti hanno chiesto ed ottenuto l'assegnazione di un quantitativo di riferimento del 60% in virtù del regolamento n. 764/89, sicché non rientrano nella categoria dei produttori SLOM che, a mio avviso (paragrafo 30 supra) si può presumere, fino a prova contraria, che abbiano già cessato la produzione di latte alla scadenza del loro impegno di non commercializzazione. Infine, una produ-

40 — Sentenza 14 luglio 1967, cause riunite 5/66, 7/66 e da 13/66 a 24/66, Kampffmeyer/Commissione (Racc. pag. 287, in particolare pag. 311).

zione di latte nell'ambito della politica agricola comune porta normalmente utili, cosa che peraltro non hanno contestato le istituzioni, come non hanno contestato l'assunto secondo il quale la produzione di latte non può esser redditizia senza l'assegnazione di un quantitativo di riferimento. Come ho già segnalato, le istituzioni si sono però chieste se l'ulteriore concessione ai ricorrenti di un quantitativo di riferimento in virtù del regime dell'art. 3 bis inserito in seguito non costituisse già un risarcimento sufficiente, poiché detto quantitativo di riferimento aveva creato un plusvalore nel patrimonio degli interessati. Ho già esaminato e disatteso questo argomento (supra paragrafo 31).

38. Le istituzioni sostengono che *non vi è nesso causale* tra l'azione della Comunità e il danno allegato. A questo proposito esse si fondano, da un lato, sulle possibilità, offerte agli Stati membri con gli artt. 3, 4 e 4 bis, del regolamento n. 857/84, di assegnare un quantitativo di riferimento in talune situazioni ben determinate e, dall'altro, sulle possibilità che avevano i ricorrenti di prendere dirette iniziative per limitare i danni.

Si deve ammettere che è esatto da parte delle istituzioni comunitarie sostenere che il nesso causale tra l'atto illecito e il danno subito può venir interrotto totalmente o parzialmente dalla condotta illecita o meno di un terzo o dello stesso soggetto pregiudicato.

Quanto al primo argomento invocato dalle istituzioni, cioè che gli Stati membri potevano concedere un quantitativo di riferimento specifico o supplementare in virtù degli artt. 3, 4 e 4 bis del regolamento n. 857/84, si deve però osservare che nella fattispecie le autorità competenti nei Paesi Bassi e in Germania *non* hanno concesso un quantitativo di riferimento ai ricorrenti in quanto la loro normativa nazionale d'attuazione non conferiva loro l'autorizzazione a farlo nella situazione in cui si trovavano. Le istituzioni non sostengono che le norme d'attuazione olandesi o tedesche siano incompatibili con il regime del prelievo. Pensano però che il nesso causale è ciononostante stato interrotto dal comportamento di detti Stati membri, giacché essi hanno *omesso* di assegnare un quantitativo di riferimento ai produttori SLOM come i ricorrenti, mentre ne avevano la possibilità, più precisamente in virtù dell'art. 3, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 857/84, ai sensi del quale un quantitativo di riferimento può esser concesso ai produttori che hanno investito in bestiame da latte (supra paragrafo 25). Questo argomento è privo di fondamento in quanto non tiene conto del *diritto* all'assegnazione di un quantitativo di riferimento non discriminatorio riconosciuto dalla Corte ai produttori SLOM nelle sentenze Mulder e von Deetzen. Come ho già dimostrato in precedenza (paragrafo 12) l'obbligo di assegnare detto quantitativo di riferimento corrispondente a detto diritto non incombeva agli Stati membri, bensì allo stesso legislatore comunitario. Ne consegue che l'*omissione* degli Stati membri non riesce ad infrangere il nesso di causalità tra il danno e il comportamento illecito della Comunità.

Quanto al secondo argomento dedotto dalle istituzioni, basta constatare ora che i ricorrenti non hanno omesso di chiedere un quantitativo di riferimento, ma che il loro sforzo è rimasto vano (v. supra paragrafi 8 e 9). La questione se i ricorrenti dovessero limitare il danno patito dedicandosi ad attività sostitutive e, in caso affermativo, se

siano venuti meno a detto obbligo sarà esaminata più avanti (v. infra paragrafo 49).

39. Dalle considerazioni che precedono emerge che sussistono tutti i presupposti, a mio parere, per riconoscere la responsabilità della Comunità sulla base dell'invalidità rilevata nelle sentenze Mulder e von Deetzen, mentre così non è per l'invalidità constatata nelle sentenze Spagl e Pastätter. Nell'esposizione che segue, limiterò perciò il mio esame alla valutazione del danno che scaturisce dall'invalidità constatata nelle sentenze Mulder e von Deetzen.

5. Valutazione del danno

40. Il criterio fondamentale per determinare l'entità del danno, per i ricorrenti nella causa C-104/90, è quello della restitutio in integrum, cioè essi devono venir posti finanziariamente nella situazione nella quale si sarebbero normalmente trovati se, alla scadenza del loro impegno di non commercializzazione, avessero potuto riprendere immediatamente le forniture di latte a condizioni non discriminatorie rispetto a quelle vigenti per i produttori contemplati all'art. 2 del regolamento n. 857/84. Quest'idea mi pare corretta, ma la sua trasposizione in pratica presenta varie difficoltà, che la Corte affronta per la prima volta.

La principale difficoltà è naturalmente quella di sapere quale sarebbe stata la situazione dei ricorrenti nel caso in cui avessero potuto riprendere subito le forniture. Per superare questa difficoltà le istituzioni propongono, in caso di obbligo di risarcimento, di calcolare l'indennità spettante in base all'importo dei premi contemplato dal regolamento n. 1078/77. Pur se questa soluzione offre il vantaggio della semplicità, non mi pare accettabile, poiché detto importo dei premi non consente un risarcimento adeguato. Anche il Consiglio e la Commissione hanno infatti riconosciuto che l'importo dei premi contemplato dal regolamento n. 1078/77 era notevolmente inferiore agli utili che un'impresa strutturalmente sana poteva normalmente trarre dalla produzione del latte (supra paragrafo 21). Inoltre, detto regolamento contemplava, all'art. 4, premi di non commercializzazione decrescenti (maggiore era la produzione, più basso era il premio per 100 kg), che non hanno perciò alcuna relazione, anzi stanno in rapporto inverso, con il danno effettivamente patito dai ricorrenti.

41. Come si deve determinare allora l'ammontare del pregiudizio? Penso che sia d'uopo fare una distinzione. In primo luogo, si tratta di determinare il periodo del quale si deve tener conto per il calcolo del pregiudizio, nonché il quantitativo di riferimento normalmente spettante ai ricorrenti durante questo periodo. Mi pare che la Corte disponga di elementi sufficienti per pronunciarsi fin d'ora su questi punti.

In secondo luogo, si devono calcolare gli utili teorici che i ricorrenti avrebbero potuto trarre durante il periodo in questione con il quantitativo di riferimento loro spettante e del quale sono stati privati per effetto dell'invalidità constatata nelle sentenze Mulder e von Deetzen, ma tenendo conto delle attività sostitutive da loro svolte durante questo periodo. Le parti processuali hanno pro-

dotto le rispettive documentazioni comprovanti come andrebbe calcolato il loro lucro cessante. Detti documenti non consentono però alla Corte di determinare con sufficiente precisione quale risarcimento è dovuto a ciascun ricorrente. Mi sembra perciò che la Corte dovrà pronunciare in merito una sentenza interlocutoria che fornisca alle parti alcune indicazioni generali, invitandole a trovare un accordo diretto per l'ulteriore determinazione del danno, più precisamente del lucro cessante. Se le parti non giungeranno ad un accordo in merito entro dodici mesi, ad esempio, la Corte dovrà risolvere con una sentenza definitiva i punti controversi sui quali le parti non avranno raggiunto l'accordo.

5.1. *Il periodo e il quantitativo di riferimento da prendere in considerazione per il calcolo del pregiudizio*

5.1.1. *Il periodo di cui si deve tener conto*

42. Poiché in precedenza sono giunto alla conclusione che la Comunità non può esser dichiarata responsabile del danno allegato dai ricorrenti e di quello da loro temuto in futuro a causa dell'invalidità, constatata nelle sentenze Spagl e Pastätter, della regola del 60% contemplata dall'art. 3 bis, n. 2, del regolamento n. 857/84, i ricorrenti non possono chiedere il risarcimento che per il periodo durante il quale non disponevano di alcun quantitativo di riferimento, cioè per il periodo situato tra la scadenza del loro impegno di non commercializzazione e, in linea di massima, l'entrata in vigore del regolamento n. 764/89, che ha instaurato la regola del 60% di cui all'art. 3 bis.

Non è casuale l'uso dell'espressione in linea di massima, poiché alcuni ricorrenti (i signori Mulder, Brinkhoff e Twijnstra) hanno ripreso le forniture di latte prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 764/89. Dato che le forniture di latte effettuate prima dell'assegnazione di un quantitativo di riferimento del 60% in virtù di detto regolamento sono esenti da prelievo entro il limite del 60% (v. art. 3 bis, n. 5, del regolamento n. 857/84, come è stato inserito dal regolamento n. 764/89, e il settimo "considerando" di quest'ultimo regolamento), in questo caso si deve assumere come data limite quella della ripresa effettiva delle forniture [41].

5.1.2. *Il quantitativo di riferimento da prendere in considerazione*

i) La base di calcolo

43. Per stabilire il quantitativo di riferimento normalmente spettante ai ricorrenti nel periodo in questione, si deve partire dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 857/84, ai sensi del quale il quantitativo di riferimento da assegnare è pari al quantitativo di latte fornito dal produttore interessato nel 1981, aumentato dell'1%. L'art. 2, n. 2, consente tuttavia agli Stati membri di assumere come anno di riferimento il 1982 o il 1983 — tutti gli Stati membri hanno assunto il 1983 — e di applicare al quantitativo di riferimento « una percentuale fissata in modo da non

41 — Ricordo — paragrafo 30 supra — che i produttori SLOM che non hanno chiesto l'assegnazione di un quantitativo di riferimento del 60% conformemente al regime istituito dal regolamento n. 764/89 si presume — mi pare e salvo prova contraria — abbiano rinunciato definitivamente alla produzione di latte durante il loro impegno di non commercializzazione, sicché normalmente non possono sostenere di aver patito un danno a causa del regolamento n. 857/84. Questa presunzione di cessazione non vale però nella fattispecie, dato che i ricorrenti nelle presenti cause hanno indiscutibilmente chiesto ed ottenuto un quantitativo di riferimento del 60%.

superare il quantitativo garantito di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 ». L'art. 2, n. 3, dispone inoltre che le percentuali di cui ai nn. 1 e 2 possono venir adottate dagli Stati membri per l'assegnazione di quantitativi di riferimento specifici e supplementari in applicazione degli artt. 3 e 4 del regolamento n. 857/84 [42].

Nelle sentenze Spagl (punto 21 della motivazione) e Pastätter (punto 12 della motivazione) la Corte ha riconosciuto che, per i produttori SLOM che non avevano fornito latte durante l'anno di riferimento scelto dagli Stati membri, era necessario avvalersi di un'altra base di calcolo, come il volume delle loro forniture durante un periodo rappresentativo precedente il periodo di non commercializzazione. Non è perciò contestato che si deve assumere come punto di partenza la base di calcolo di cui all'art. 3 bis, n. 2, del regolamento n. 857/84, cioè il volume delle forniture effettuate durante il periodo di dodici mesi di calendario precedente il mese del deposito della domanda del premio di non commercializzazione (in prosieguo: l'« anno di riferimento SLOM »).

I ricorrenti nella causa C-104/89 sostengono tuttavia che questa base va aumentata dell'1% e mi pare abbiano ragione. Infatti, per fissare il quantitativo di riferimento il legislatore comunitario ha assunto come base le forniture di latte effettuate nell'anno 1981, aumentate dell'1% (v. art. 2, n. 1, del regolamento n. 857/84 e il secondo " considerando " di detto regolamento). Dato che, per i produttori SLOM si deve assumere come punto di riferimento il volume di forniture effettuate durante l'anno di riferimento SLOM, che è anteriore al 1981 — il che implica che i produttori non possono nemmeno giovarsi dell'aumento di produttività ottenuto tra quell'anno e il 1981 —, sarebbe particolarmente ingiustificato ed anche discriminatorio negare loro pure l'aumento dell'1%.

ii) Il tasso di riduzione

44. Nelle sentenze Spagl (punto 21 della motivazione) e Pastätter (punto 12 della motivazione) la Corte ha espressamente ammesso che il legislatore comunitario poteva validamente modificare la base di calcolo del quantitativo di riferimento assegnato ai produttori SLOM applicando un'aliquota di riduzione « che garantisse che la categoria di produttori interessati non fosse indebitamente avvantaggiata rispetto ai produttori che avevano continuato a fornire latte durante l'anno di riferimento ». La Corte ha però giudicato che un'aliquota di riduzione del 40% fosse troppo alta poiché, secondo le informazioni trasmesse al giudice, l'aliquota di riduzione massima applicata negli Stati membri in virtù dell'art. 2 del regolamento n. 857/84 (compresa l'aliquota di sospensione di cui al paragrafo 46) non superava il 17,5%. La Corte ha perciò indicato come un'aliquota di riduzione adeguata alla situazione dei produttori SLOM poteva venir determinata, precisamente adottando un'aliquota che, nello Stato membro del produttore interessato, è rappresentativa di tutte le riduzioni che vi sono state applicate, conformemente all'art. 2 del regolamento n. 857/84, al quantitativo di riferimento as-

42 — Il regolamento n. 1639/91 ha modificato l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 857/84 nel senso che le percentuali contemplate possono essere adottate anche per l'assegnazione ai produttori SLOM di un quantitativo di riferimento specifico in applicazione dell'art. 3 bis del regolamento n. 857/84.

segnato ai produttori contemplati da detto articolo [43].

Per il periodo che entra in linea di conto per il risarcimento del danno (supra paragrafo 42) ciò significa più precisamente che il quantitativo di riferimento da assumere come base per i ricorrenti (cioè la loro produzione durante l'anno di riferimento SLOM + 1%) è diminuito, per ciascuno degli anni compresi in questo periodo (che va dal primo al quinto anno di applicazione del regime del prelievo [44]), di una percentuale rappresentativa del tasso di riduzione che era applicabile per ciascuno di detti anni nello Stato membro interessato.

I ricorrenti osservano però che, se non si vuol trattare in modo discriminatorio i produttori SLOM rispetto ai produttori di cui all'art. 2, si deve tener conto della loro particolare situazione. A questo proposito si oppongono alla presa in considerazione di due aliquote di riduzione specifiche, come si è verificato nella disciplina olandese e in quella tedesca, rispettivamente, che sono state adottate dopo le sentenze Spagl e Pastätter, in applicazione del regolamento n. 1639/91. Si tratta, più precisamente, da un lato, dell'aliquota di riduzione applicata ai produttori contemplati all'art. 2 durante il primo anno di applicazione e, dall'altro, dell'aliquota di sospensione instaurata dal regolamento n. 775/87, che ammonta attualmente al 4,5%.

43 — Anche il Consiglio l'ha intesa in questo senso, come emerge dalla nuova versione (n. 7, supra) dell'art. 3 bis, n. 2, del regolamento n. 857/84, fissata dal regolamento n. 1639/91.

44 — Il regime del prelievo era stato istituito inizialmente per cinque periodi consecutivi di dodici mesi (v. art. 5 quater, n. 1, del regolamento n. 804/68, come inserito dal regolamento n. 856/84).

45. Il *primo* addebito trae origine dal fatto che, come ho già osservato in precedenza, tutti gli Stati membri hanno scelto il 1983 come anno di riferimento, invece di assumere come base i quantitativi prodotti durante l'anno di riferimento (di base) 1981, aumentati dell'1%. Per evitare, in queste condizioni, un superamento del contingente totale previsto per ciascuno Stato membro, dovevano — come prevede espressamente l'art. 2, *n. 2*, del regolamento n. 857/84 — diminuire i quantitativi di riferimento individuali di una certa percentuale.

Concordo con i ricorrenti nel ritenere che, al momento della fissazione di una quota di riduzione rappresentativa per i produttori SLOM, non si può tener conto della percentuale così stabilita conformemente all'art. 2, n. 2. Questa percentuale di riduzione è infatti destinata a compensare il fatto che il quantitativo di riferimento dei produttori contemplati all'art. 2 è stato fissato secondo il parametro di un anno di riferimento (1983) durante il quale i produttori in questione hanno fornito normalmente più latte che nel 1981, tenuto conto dell'aumento costante della produttività in quel settore. Dato che, per i produttori SLOM, le forniture di latte effettuate durante l'anno di riferimento SLOM — che è *anteriore* al 1981 — (aumentate dell'1%) vanno assunte come base, sarebbe ingiustificato e discriminatorio applicare loro l'aliquota di riduzione fissata in virtù dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 857/84, poiché questa aliquota di riduzione è destinata a compensare il vantaggio dell'aumento di produzione tra il 1981 e il successivo anno di riferimento 1983, scelto dagli Stati membri.

Le considerazioni che precedono non vogliono però dire che occorra escludere l'ali-

quota di riduzione *completa* istituita nello Stato membro interessato in applicazione dell'art. 2 del regolamento n. 857/84. Esse valgono solo per la diminuzione contemplata al *n. 2* di detto articolo, ma non per le diminuzioni praticate dagli Stati membri in virtù del *n. 3*. Queste ultime sono destinate a consentire l'assegnazione di un quantitativo di riferimento specifico o supplementare ai produttori che si trovano in una delle situazioni particolari contemplate agli artt. 3 e 4 del regolamento. I ricorrenti sarebbero avvantaggiati rispetto agli altri produttori se, al momento della fissazione del quantitativo di riferimento loro spettante, non si tenesse conto di dette aliquote di riduzione applicate per motivi di solidarietà.

46. La *seconda* censura mossa dai ricorrenti verte sulla presa in considerazione della sospensione di una quota uniforme di ciascun quantitativo di riferimento istituito dal regolamento n. 775/87. Questa sospensione è stata istituita solo a decorrere dal quarto anno di applicazione del regime del prelievo e non può dunque essere presa in considerazione per il calcolo del danno subito dai ricorrenti durante i primi tre anni di applicazione. A decorrere dal quarto anno, però, il quantitativo di riferimento assunto come base per il calcolo del danno può effettivamente venir diminuito di una percentuale pari a quella applicata ai produttori contemplati all'art. 2, fermo restando però che, per valutare il pregiudizio, si deve allora tener conto anche dell'indennità che detti produttori hanno percepito per i quantitativi sospesi conformemente all'art. 2 del regolamento n. 775/87 e che i produttori SLOM avrebbero quindi anche ottenuto se il quantitativo di riferimento loro normalmente spettante fosse anch'esso stato sospeso.

5.2. *Valutazione del danno per lucro cessante*

47. Come ho già osservato, è questo un punto sul quale la Corte, non disponendo di dati sufficientemente attendibili e precisi, può fornire in questa fase solo indicazioni generiche in previsione di un'ulteriore concertazione tra le parti. Pur se dette indicazioni possono riguardare solo la situazione dei ricorrenti nelle presenti cause riunite, potrebbero sempre essere utili al momento della valutazione di domande di risarcimento presentate da altri produttori SLOM che si trovassero in situazione analoga.

Nel caso di pregiudizio per lucro cessante, spetta ai produttori lesi dimostrarne l'entità e la realtà. Per lucro cessante intendo gli utili che i ricorrenti avrebbero tratto dalla produzione di latte se avessero potuto riprenderla tempestivamente. Le parti concordano sul punto di partenza: si deve tener conto degli utili realizzati con la fornitura di un quantitativo di latte — pari al quantitativo di riferimento che i ricorrenti potevano rivendicare durante il periodo in questione — che corrispondono agli utili realizzati dai produttori di latte che hanno ottenuto un identico quantitativo di riferimento, durante lo stesso periodo e in circostanze analoghe a quelle nelle quali i ricorrenti si sarebbero trovati se avessero continuato a produrre. Le parti non concordano però sull'entità di detti utili, espressa in percentuale del giro d'affari (cioè del quantitativo di riferimento).

Per determinare il lucro cessante, si deve, tenendo conto delle circostanze particolari,

assumere come falsariga il corso normale delle cose[45]. Ciò significa che si assume come base di calcolo l'utile che, secondo dati statistici attendibili, è rappresentativo per lo Stato membro interessato, o per la regione in questione se questa presenta caratteristiche proprie, per l'anno in questione e per un'azienda delle dimensioni di quella dei ricorrenti.

48. Quanto al calcolo del lucro cessante, insorgono due problemi particolari, che la Corte può risolvere fin d'ora. Anzitutto vi è un problema sollevato dalle istituzioni. A loro giudizio, i ricorrenti non avrebbero potuto, dalla scadenza del loro impegno di non commercializzazione, produrre con giovenche — la cui produzione di latte deve ancora svilupparsi — un quantitativo di latte pari al quantitativo di riferimento loro spettante. I ricorrenti replicano a questo argomento che la produzione di questo quantitativo di riferimento era possibile acquistando capi più anziani.

Mi pare esatto affermare che, se alla scadenza dell'obbligo di non commercializzazione i ricorrenti hanno dovuto *ricominciare* la produzione di latte, questa circostanza, secondo il corso normale delle cose, ha inciso sulla redditività durante il periodo di avviamento. A seconda dei casi ciò sarà determinato o dal minor rendimento delle giovenche (la Commissione ha registrato una produttività che, per le giovenche, è inferiore del 25% a quella delle vacche più anziane) oppure del prezzo di acquisto più elevato delle vacche più anziane. Spetta alle istituzioni corroborare questo mezzo mediante dati generali attendibili. Se i ricorrenti ritengono che la loro situazione concreta divergeva dal normale corso delle cose, devono dimostrarlo in modo convincente.

49. Il secondo problema riguarda l'imputazione al lucro cessante dei redditi tratti dalle attività sostitutive. Tutti i ricorrenti hanno infatti svolto attività sostitutive alla scadenza dell'impegno di non commercializzazione, allorché è divenuto impossibile per loro riprendere la produzione di latte a causa del regolamento n. 857/84. Con questo comportamento sono indubbiamente stati ligi al principio giuridico generale secondo il quale le persone lese devono far prova di normale prudenza per contenere se possibile entro limiti ragionevoli il danno loro arrecato[46]. Le istituzioni ritengono però che i ricorrenti non abbiano fatto tutto il possibile per trarre un buon profitto da dette attività sostitutive. Gli interessati lo contestano, anche se risulta

45 — La presa in considerazione del normale corso delle cose mi pare sia un principio generale comune agli ordinamenti giuridici degli Stati membri. V. i richiami ai diritti belga, tedesco, francese, inglese, olandese e svizzero nell'opera belga di base di J. Ronse Schade en schadeloosstelling (onrechtmatige daad), Algemene Praktische Rechtsverzameling, 1957, punti 73-74. V. più precisamente l'espressione di detto principio al punto 252 del Bürgerliches Gesetzbuch tedesco che recita: Der zu ersetzende Schaden umfasst auch den entgangenen Gewinn. Als entgangen gilt der Gewinn, welcher nach dem gewöhnlichen Laufe der Dinge oder nach den besonderen Umständen, insbesondere nach den getroffenen Anstalten und Vorkehrungen, mit Wahrscheinlichkeit erwartet werden konnte.

46 — Nell'ambito del contenzioso del personale, la Corte ha ammesso questo obbligo di limitare il danno. Più precisamente, nella sentenza 1° luglio 1976, causa 58/75, Sergy/Commissione (Racc. pag. 1139, punti 46 e 47 della motivazione), la Corte ha dichiarato che l'assenza della normale prudenza sì da contribuire al danno subito dal ricorrente è un elemento del quale si deve tener conto nella valutazione della quota di risarcimento del danno che incombe alla convenuta. Per uno studio recente di diritto comparato v. Kruithof, R.: L'obligation de la partie lésée de restreindre le dommage Revue critique de jurisprudence belge, 1989, pagg. 12 e seguenti, con vari rinvii ai diritti belga, tedesco, inglese, francese e olandese.

che i ricorrenti nella causa C-104/89 hanno bilanci passivi per diverse annate nelle quali hanno svolto attività sostitutive. Essi sostengono che la Comunità deve loro un risarcimento anche per queste passività.

Sempre a questo proposito spetta alle istituzioni dimostrare, producendo dati statistici attendibili, quali vantaggi, per lo Stato membro o la regione specifica interessata e per l'anno in questione, avrebbero potuto venir ottenuti, secondo il corso normale delle cose, nel settore nel quale rientra l'attività di sostituzione, supponendo che detta attività sia stata svolta in un'azienda che abbia un'infrastruttura comparabile a quella dei ricorrenti. Ancora una volta, spetta ai ricorrenti apportare la prova contraria producendo mezzi attendibili e dimostrare, se del caso, per quali motivi inerenti alle persone (come grave malattia o altri inconvenienti gravi) il risultato della gestione non ha raggiunto un livello normale. Gli utili normali così determinati — anche se in pratica gli utili sono inferiori — vanno perciò defalcati dall'importo indicato come lucro cessante [47]. Quanto agli eventuali passivi di gestione registrati nel periodo in questione, di regola non rientrano nell'importo da risarcire, poiché non vi è nesso causale tra dette perdite e il regolamento dichiarato invalido; tenuto conto della normale redditività dell'attività sostitutiva svolta dai ricorrenti, si deve in realtà ammettere che le perdite in questione sono imputabili a fattori dei quali la Comunità non deve rispondere [48].

47 — Se risulta che le attività sostitutive hanno procurato ai ricorrenti utili superiori alla media, questa eccedenza non va defalcata dal lucro cessante, dato che la Comunità non deve trarre vantaggio dalla particolare diligenza usata dai ricorrenti.

48 — Talune perdite tuttavia possono presentare un nesso di causalità con il regolamento dichiarato invalido, come la perdita denunciata da alcuni ricorrenti nella causa C-104/89 sulla vendita di vacche acquistate nel 1983 o nel 1984 per ricominciare la produzione lattiera, che è poi stata bloccata dal regolamento n. 857/84.

50. Farò ancora un'ultima osservazione a proposito della cerchia di persone risarcibili — in sostanza, solo i produttori SLOM che hanno chiesto ed ottenuto un quantitativo di riferimento provvisorio del 60% (paragrafo 30 supra) — con le quali le istituzioni devono concertarsi qualora la Corte constatasse che alla Comunità incombe l'obbligo di risarcire il danno subito per effetto dell'invalidità del regolamento n. 857/84.

A mio parere, nulla impedisce alle istituzioni di elaborare una disciplina generale di risarcimento tenendo conto delle categorie-tipo di persone lese. Questa soluzione è pure opportuna, data la necessità di trattare allo stesso modo le persone lese che sono in situazioni analoghe. Spetta allora ad ogni soggetto leso dimostrare, producendo prove attendibili, come ho già detto, che circostanze eccezionali di carattere personale giustificano un diverso trattamento nei suoi confronti.

5.3. *Interessi*

5.3.1. *Interessi di mora*

51. Le parti concordano nell'affermare che la Comunità, ove sia tenuta a risarcire il

danno, dovrà versare dalla data della pronuncia della sentenza interessi di mora sull'importo da pagare. Vi sono invece divergenze quanto al tasso di tali interessi. I ricorrenti nella causa C-104/89 chiedono l'8%. Il ricorrente nella causa C-37/90 propone il 7%. Le istituzioni si limitano al 6%.

La Corte ha già ripetutamente ammesso, da ultimo nella causa Sofrimport, che gli interessi sono dovuti in linea di massima a decorrere dalla data della pronuncia della sentenza, ma ha stabilito il tasso d'interesse, senza ulteriori spiegazioni, talora al 6% (nelle cause Quellmehl e Gritz di granoturco) talvolta all'8% (nella più recente sentenza Sofrimport). A mio parere, si deve assumere come base l'aliquota fissata dalla legge vigente al momento della pronuncia della Corte nello Stato membro nel quale i ricorrenti svolgono la loro attività e nel quale spenderanno o investiranno normalmente l'ammontare che sarà loro versato a titolo di risarcimento.

5.3.2. *Interessi compensativi*

52. I ricorrenti nella causa C-104/89 hanno stimato nell'atto introduttivo il danno asser-tivamente subito tenendo conto dell'importo degli interessi non riscossi per ciascun anno dal 1984 al 1988. Nella replica si limitano a reclamare gli interessi compensativi a decorrere dal 30 marzo 1989 (cioè la data del deposito dell'atto introduttivo) sul valore complessivo del danno assertivamente subito fino a tutto il 1988. Il ricorrente nella causa C-37/90 non ha preteso interessi compensativi né nell'atto introduttivo né nella replica. All'udienza ha però chiesto alla Corte di includere gli interessi compensativi nella valutazione del danno, facendo osservare a questo proposito che detti interessi non riscossi costituivano una componente del danno patito, poiché il ricorrente ha dovuto pagare interessi debitori su un credito bancario a lui concesso.

53. Spetta alla Corte condannare la Comunità a risarcire integralmente il danno subito dai ricorrenti e quindi versare interessi compensativi qualora l'ammontare del danno concordato tra le parti contendenti in esito all'emananda sentenza non tenesse già debito conto del tempo trascorso fino a quel momento. Anche questi interessi, per il motivo esposto più sopra (paragrafo 51) vanno calcolati secondo il tasso praticato nello Stato membro dei ricorrenti.

Conclusione

54. Per i motivi esposti in precedenza, propongo alla Corte di statuire, con sentenza interlocutoria, come segue:

« 1) dichiarare che la Comunità economica europea verserà ai ricorrenti una somma corrispondente al danno da essi patito durante il periodo trascorso tra la scadenza dell'impegno di non commercializzazione che hanno assunto in virtù del regolamento (CEE) del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078, e il momento nel quale hanno ottenuto un quantitativo di riferimento provvisorio

conformemente all'art. 3 bis del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, come è stato inserito dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 marzo 1989, n. 764, oppure il momento in cui hanno ripreso le forniture di latte, se anteriore alla data di cui sopra;

2) respingere il ricorso negli altri punti;

3) dichiarare che, entro dodici mesi dalla pronuncia della sentenza, le parti dovranno presentare alla Corte una proposta particolareggiata indicante l'ammontare esatto del danno fra di esse concordato, tenendo conto del fatto che, per ogni anno di applicazione del periodo di cui al n. 1, i ricorrenti avrebbero potuto fornire un quantitativo di latte corrispondente alle forniture di latte effettuate durante l'anno che precede il mese di deposito della domanda di premio, aumentato dell'1% e diminuito poi di una percentuale rappresentativa delle riduzioni applicate dallo Stato membro interessato, per ogni anno di applicazione, al quantitativo di riferimento fissato conformemente all'art. 2 del regolamento (CEE) n. 857/84 a favore dei produttori di latte contemplati da detto articolo — eccezione fatta per la riduzione connessa all'adozione di un anno di riferimento posteriore al 1981, ma compresa la diminuzione che consegue all'applicazione del tasso di sospensione instaurato dal regolamento (CEE) n. 775/87 — *e* tenendo conto inoltre, nella valutazione del lucro cessante, degli utili che, secondo il corso normale delle cose e salvo produzione della prova contraria dell'esistenza di circostanze particolari da parte dei ricorrenti, sarebbero stati realizzati da un produttore che si trovasse in circostanze comparabili, al quale fosse stato assegnato un quantitativo di riferimento equivalente a quello assegnato ai ricorrenti, ma defalcando i redditi normali tratti dall'attività di sostituzione esercitata dai ricorrenti, valutati e comprovati secondo gli stessi criteri e modalità di prova;

4) dichiarare che, a decorrere dalla pronuncia della sentenza, l'importo del danno da risarcire sarà maggiorato degli interessi di mora al tasso applicato per legge nello Stato membro del ricorrente interessato nel giorno della pronuncia ed eventualmente maggiorato di interessi compensativi al tasso applicato nello Stato membro interessato, sempreché l'importo del danno risarcibile non sia già calcolato tenendo debito conto del tempo già trascorso;

5) dichiarare che, qualora non giungessero ad un accordo o ad un'intesa completa, le parti dovranno presentare alla Corte, entro dodici mesi dalla pronuncia della sentenza, le loro proposte dettagliate onde risolvere i punti ancora controversi;

6) riservare le spese ».

SENTENZA DELLA CORTE
19 maggio 1992 *

Nelle cause riunite C-104/89 e C-37/90,

J. M. Mulder, residente in den Horn,

W. H. Brinkhoff, residente in Knipe,

J. M. M. Muskens, residente in Heusden,

Tj. Twijnstra, residente in Oudemirdum,

tutti con gli avv.ti H. J. Bronkhorst e E. H. Pijnacker Hordijk, del foro dell'Aia, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio legale J. Loesch, 8, rue Zithe,

ricorrenti,

contro

Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dai signori A. Brautigam e G. Houttuin, consigliere giuridico il primo e amministratore presso il servizio giuridico il secondo, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Xavier Herlin, direttore del servizio giuridico della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Robert Caspar Fischer, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Roberto Hayder, rappresentante del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuti,

* Lingua processuale C-104/89: l'olandese; C-37/90: il tedesco.