

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)
14 luglio 1998 *

Nella causa T-119/95,

Alfred Hauer, residente in Niederweiler (Germania), rappresentato dagli avv. ti Matthias François e Heinz Neuhaus, del foro di Bitburg, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Annick Wurth, 100, boulevard de la Pétrusse,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dal signor Arthur Brautigam, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Alessandro Morbilli, direttore generale della direzione Affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

e

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Klaus-Dieter Borchardt, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del medesimo servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuti,

* Lingua processuale: il tedesco.

avente ad oggetto una domanda di annullamento del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1992, n. 816, 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 86, pag. 83), nonché una domanda di risarcimento dei danni subiti dal ricorrente per l'applicazione del detto regolamento,

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Prima Sezione),

composto dai signori B. Vesterdorf, presidente, C. W. Bellamy e R. M. Moura Ramos, giudici,

cancelliere: A. Mair, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 4 marzo 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Sfondo normativo

- 1 Nel 1984, al fine di contrastare la sovrapproduzione di latte nella Comunità, il Consiglio adottava il regolamento (CEE) 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). «»Detto regolamento, inserendo un nuovo articolo 5 quater nel regolamento (CEE) del

Consiglio 27 giugno 1968, n. 804 (GU L 148, pag. 13; in prosieguo: il «regolamento n. 804/68»), istituiva, per cinque periodi consecutivi di dodici mesi con inizio dal 1° aprile 1984, un prelievo supplementare sui quantitativi di latte consegnati che superassero un quantitativo di riferimento («quota»), da determinarsi per ciascun produttore o acquirente (n. 1 del nuovo art. 5 quater), entro il limite di un «quantitativo globale garantito» fissato per ciascuno Stato membro, pari alla somma dei quantitativi di latte consegnati durante l'anno civile 1981, aumentato dell'1% (n. 3) e completato, eventualmente, mediante un quantitativo supplementare proveniente dalla «riserva comunitaria» (n. 4). Il prelievo supplementare poteva, a scelta dello Stato membro, essere imposto ai produttori, in base all'entità delle loro consegne («formula A»), oppure agli acquirenti, in base ai quantitativi consegnati loro dai produttori, nel qual caso sarebbe stato trasferito ai produttori, proporzionalmente alle loro consegne («formula B»).

2 Nel 1986, vista la persistenza della situazione eccedentaria nel settore del latte, i quantitativi globali garantiti venivano ridotti del 2% per il periodo 1987/1988 e dell'1% per il periodo 1988/1989, senza indennità, dal regolamento (CEE) del Consiglio 6 maggio 1986, n. 1335, che modifica il regolamento n. 804/68 (GU L 119, pag. 19), e dal regolamento (CEE) del Consiglio 6 maggio 1986, n. 1343, il quale 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 n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 119, pag. 34). Questa riduzione è stata accompagnata da un regime di indennizzo per l'abbandono della produzione, introdotto dal regolamento (CEE) del Consiglio 6 maggio 1986, n. 1336, che fissa un'indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera (GU L 119, pag. 21).

3 Nel 1987, il regolamento (CEE) 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 n. 804/68 (GU L 78, pag. 5; in prosieguo: il «regolamento n. 775/87»), disponeva una sospensione temporanea del 4% di ciascun quantitativo di riferimento per il periodo 1987/1988 e del 5,5% per il periodo 1988/1989. Come corrispettivo di tale sospensione i produttori ricevevano un'indennità di 10 ECU/100 kg per ciascuno di questi periodi.

- 4 Il regolamento (CEE) del Consiglio 25 aprile 1988, n. 1111, che modifica il regolamento n. 775/87 (GU L 110, pag. 30; in prosieguo: il «regolamento n. 1111/88»), ha in seguito mantenuto la sospensione temporanea del 5,5% dei quantitativi di riferimento previsti dal regolamento n. 775/87 per tre ulteriori periodi di dodici mesi (1989/1990, 1990/1991 e 1991/1992). L'art. 1, n. 2, di tale regolamento prevedeva che la sospensione dovesse essere compensata dal versamento diretto di un'indennità decrescente di 8 ECU/100 kg per il 1989/1990, di 7 ECU/100 kg per il 1990/1991 e di 6 ECU/100 kg nel 1991/1992.
- 5 Nel 1989, il regolamento (CEE) del Consiglio 11 dicembre 1989, n. 3879, che modifica il regolamento n. 804/68 (GU L 378, pag. 1), diminuiva i quantitativi globali garantiti dell'1%, al fine di aumentare la riserva comunitaria e di consentire così la riattribuzione di quantitativi di riferimento supplementari a taluni produttori meno favoriti. Contemporaneamente, per mantenere invariato il livello dei quantitativi di riferimento non sospesi, il tasso dei quantitativi di riferimento temporaneamente sospesi veniva ridotto dal 5,5% al 4,5% con il regolamento (CEE) del Consiglio 11 dicembre 1989, n. 3882, che modifica il regolamento n. 775/87 (GU L 378, pag. 6), il quale aumentava anche l'indennità prevista dal regolamento n. 1111/88 rispettivamente a 10 ECU/100 kg, 8,5 ECU/100 kg e 7 ECU/100 kg per ciascuno dei periodi di applicazione.
- 6 Nel 1991 con il regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1991, che modifica il regolamento n. 804 (GU L 150, pag. 19), si effettuava un'ulteriore riduzione del 2% dei quantitativi globali garantiti, che veniva indennizzata nei limiti previsti dagli artt. 1 e 2 del regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1991, n. 1637, che fissa un'indennità relativa alla riduzione dei quantitativi di riferimento previsti all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 e un'indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera (GU L 150, pag. 30).
- 7 Successivamente, il regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1992, n. 816, che modifica il regolamento n. 804/68 (GU L 86, pag. 83; in prosieguo: il «regolamento n. 816/92»), prorogava per il periodo dal 1° aprile 1992 al 31 marzo 1993 il regime di riduzione dei quantitativi di riferimento al tasso del 4,5% senza prevedere alcuna indennità.

8 I due primi 'considerando' del regolamento n. 816/92 così recitano:

«considerando che il regime di prelievo supplementare istituito all'articolo 5 quater del regolamento n. 804/68 (...) scade il 31 marzo 1992; che un nuovo regime applicabile fino all'anno 2000 deve essere stabilito nell'ambito della riforma della politica agricola comune; che occorre pertanto, nell'intervallo, prorogare l'attuale regime per un nono periodo di dodici mesi; che, conformemente alle proposte della Commissione, il quantitativo globale fissato ai sensi del presente regolamento potrebbe essere ridotto per il suddetto periodo, in cambio di un'indennità, al fine di proseguire l'azione di risanamento già intrapresa;

considerando che la sospensione temporanea di una parte dei quantitativi di riferimento dal quarto all'ottavo periodo di dodici mesi, ai sensi del regolamento (CEE) n. 775/87 (...) è stata resa necessaria a causa della situazione del mercato; che la persistenza della situazione eccedentaria esige che il 4,5% dei quantitativi di riferimento delle consegne non sia computato per il nono periodo nei quantitativi globali garantiti; che nell'ambito della riforma della politica agricola comune il Consiglio deciderà in via definitiva il futuro di detti quantitativi; che in tale prospettiva è opportuno precisare l'importo dei quantitativi in questione per ogni Stato membro».

9 L'art. 1, n. 3, dello stesso regolamento modifica l'articolo 5 quater, n. 3, del regolamento n. 804/68, aggiungendovi il seguente punto:

«g) per il periodo di dodici mesi dal 1° aprile 1992 al 31 marzo 1993 il quantitativo globale è fissato come segue in migliaia di tonnellate fatta salva, tenuto conto delle proposte della Commissione nel quadro della riforma della politica agricola comune, una riduzione, nel corso di tale periodo, dell'1% calcolato sui quantitativi di cui al secondo comma del presente paragrafo:

(...)

Germania 27 154,205

(...)

I quantitativi di cui al regolamento (CEE) n. 775/87 non riportati nel primo comma sono i seguenti, espressi in migliaia di tonnellate:

(...)

Germania 1 360,215

(...)

Il Consiglio deciderà definitivamente sul futuro di questi quantitativi nel quadro della riforma della politica agricola comune».

Fatti all'origine della controversia

- ¹⁰ Il ricorrente è un produttore di latte in Germania. Conformemente alle norme sull'organizzazione comune dei mercati del latte e dei latticini, la sua produzione era limitata, all'epoca dei fatti, ad un quantitativo di riferimento fissato dall'amministrazione nazionale in base al quantitativo consegnato nel corso di un anno di riferimento. Disponeva inoltre di un quantitativo di riferimento supplementare, che aveva acquistato presso le autorità tedesche nel corso degli anni 1990 e 1991.

- 11 Con provvedimento 29 giugno 1992, la latteria Erbeskopf eG, con sede in Thalfang (Germania), sospendeva senza indennità il 4,74% del quantitativo di riferimento del ricorrente, conformemente al combinato disposto dell'art. 4 b VI e dell'art. 4 c VI della Milch-Garantiemengen-Verordnung, normativa nazionale sui quantitativi di riferimento che riprende le disposizioni comunitarie applicabili.
- 12 Contro tale provvedimento il ricorrente proponeva reclamo, respinto il 17 agosto 1993 dalle competenti autorità tedesche. Tale rigetto veniva motivato con riferimento al regolamento n. 816/92.
- 13 Con lettera 16 marzo 1995 il ricorrente chiedeva alla Commissione l'annullamento parziale del regolamento e il versamento di un'indennità.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 14 Con atto introduttivo depositato il 12 maggio 1995, il ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 15 Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare il regolamento n. 816/92 nella parte in cui non prevede alcun indennizzo per la parte del quantitativo di riferimento sospesa;

— attribuire al ricorrente un'indennità di 59 827,21 DM;

— condannare i convenuti alle spese.

16 Il Consiglio, convenuto, conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare irricevibile la domanda di annullamento o, in subordine, respingerla;

— respingere la domanda di indennizzo;

— condannare il ricorrente alle spese.

17 La Commissione, convenuta, conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare irricevibile la domanda di annullamento, nella parte in cui è diretta contro di essa;

— respingere la domanda di indennizzo;

— condannare il ricorrente alle spese.

18 Il ricorrente e la Commissione sono stati sentiti all'udienza del 4 marzo 1998. Il Consiglio non è stato rappresentato in tale udienza.

Sulla domanda d'annullamento

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

- 19 Il Consiglio sostiene che la domanda di annullamento va dichiarata irricevibile in quanto il regolamento impugnato non riguarda il ricorrente direttamente e individualmente (sentenze della Corte 11 luglio 1968, causa 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt/Consiglio, Racc. pag. 541, e 18 maggio 1994, causa C-308/89, Codorniu/Consiglio, Racc. pag. I-1853). Tale normativa lo riguarda solo nella sua qualità oggettiva di produttore di latte, come ogni altro operatore economico che si trova nella stessa situazione.
- 20 La Commissione sostiene di non avere la legittimazione passiva nell'ambito di una domanda di annullamento che riguarda un atto come il regolamento n. 816/92, che è stato emanato dal Consiglio. La domanda di annullamento dovrebbe essere perciò dichiarata irricevibile nella parte in cui è diretta contro di essa.
- 21 Il ricorrente non ha preso posizione su tali argomenti.

Giudizio del Tribunale

- 22 Il Tribunale rammenta, preliminarmente, che, secondo una giurisprudenza costante, i termini d'impugnazione non sono a disposizione né del giudice né delle

parti e sono perentori (v. sentenza del Tribunale 15 marzo 1995, causa T-514/93, Cobrecaf). Conformemente all'art. 113 del regolamento di procedura, spetta al Tribunale verificare d'ufficio se il termine d'impugnazione è stato osservato (sentenza del Tribunale 18 settembre 1997, cause riunite T-121/96 e T-151/96, Mutual Aid Administration Services/Commissione, Racc. pag. II-1355, punto 39), anche se, come nel caso di specie, le parti non si sono espresse sulla questione.

- 23 Dato che la domanda formulata dal ricorrente è diretta all'annullamento di un regolamento, il termine per la proposizione del ricorso è quello di due mesi stabilito dall'art. 173, quinto comma, del Trattato. Trattandosi di un ricorso contro un atto pubblicato il 1° aprile 1992, tale termine andava conteggiato, ai sensi dell'art. 102, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale, a partire dal 16 aprile 1992. Aumentato di un termine di sei giorni in ragione della distanza ai sensi del punto 2 di tale articolo, esso è quindi scaduto nel mese di giugno dello stesso anno.
- 24 Considerato che il ricorso è stato depositato il 12 maggio 1995, vale a dire quasi tre anni più tardi, esso è stato proposto tardivamente.
- 25 Di conseguenza, senza che sia necessario statuire sulle eccezioni di irricevibilità dedotte dai convenuti, la domanda di annullamento va dichiarata irricevibile.

Sulla domanda di indennizzo

- 26 La responsabilità extracontrattuale della Comunità per i danni cagionati dalle sue istituzioni, prevista dall'art. 215, secondo comma, del Trattato, può sorgere solo se ricorra un insieme di condizioni, per quanto riguarda l'illiceità del comportamento contestato all'istituzione comunitaria, il carattere effettivo del danno e l'esistenza di

un nesso di causalità fra il comportamento illecito e il danno lamentato. Secondo una costante giurisprudenza, per quanto riguarda la responsabilità nel campo degli atti normativi il comportamento contestato alla Comunità può sorgere solo in presenza di una violazione di una regola superiore di diritto intesa a tutelare i singoli (sentenza della Corte 2 dicembre 1971, causa 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt/ Consiglio, Racc. pag. 975, punto 11, e sentenza del Tribunale 15 aprile 1997, causa T-390/94, Schröder e a./Commissione, Racc. pag. II-501, punto 52). Qualora l'istituzione abbia adottato l'atto nell'ambito dell'esercizio di un ampio potere discrezionale, come avviene in materia di politica agricola comune, tale violazione dev'essere inoltre manifesta e grave (v., in particolare, sentenza della Corte 19 maggio 1992, cause riunite C-104/89 e C-37/90, Mulder e a./ Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-3061, punto 12, e sentenza del Tribunale 9 dicembre 1997, cause riunite T-195/94 e T-202/94, Heusmann/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-2247, punti 48 e 49).

- 27 Nella fattispecie il Tribunale ritiene che debba essere analizzata in primo luogo l'esistenza di un comportamento illegittimo delle istituzioni.

Sull'esistenza di un atto illegittimo alla base dei danni lamentati

- 28 Il ricorrente deduce, nell'ambito della domanda di annullamento, tre motivi di illegittimità del regolamento n. 816/92, riguardanti rispettivamente una violazione del diritto di proprietà, del principio di tutela del legittimo affidamento e del principio di parità di trattamento.

Sul primo motivo, di violazione del diritto di proprietà

— Argomenti delle parti

- 29 Il ricorrente sostiene che il diritto di proprietà fa parte dei principi generali di cui la Corte garantisce il rispetto (sentenza della Corte 13 dicembre 1979, causa 44/79,

Hauer, Racc. pag. 3727, punto 17). Nella fattispecie, il fatto che il regolamento impugnato non preveda un indennizzo per la riduzione del quantitativo di riferimento avrebbe un effetto equivalente a quello di una espropriazione, in quanto il latte venduto in misura superiore alla quota è soggetto al prelievo supplementare. Tale effetto sarebbe quindi di divieto di commercializzazione. Ebbene, anche se un'espropriazione risulta da una disposizione di legge, alla luce del diritto nazionale essa potrebbe aver luogo soltanto qualora la normativa che la istituisce preveda il modo e il quantum dell'indennizzo. In mancanza di indennizzo la situazione creata costituirebbe una lesione del diritto di proprietà.

- 30 Il ricorrente sostiene che la sua situazione differisce su un punto fondamentale da quella delle cause in cui è stata pronunciata la sentenza del Tribunale 13 luglio 1995 (cause riunite T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 e T-477/93, O'Dwyer e a./Consiglio, Racc. pag. II-2071), che gli viene opposta dai convenuti. Afferma al riguardo di aver acquisito quantitativi di riferimento presso le autorità nazionali. Quindi il ragionamento dei convenuti non si applicherebbe a tali quantitativi, i quali, acquistati a titolo oneroso, fruirebbero della tutela concessa al diritto di proprietà. Il ricorrente sottolinea che, se al momento dell'acquisto avesse saputo che tali quantitativi sarebbero state ripresi senza compensazione, non avrebbe concluso tale operazione, dalla quale l'amministrazione nazionale sarebbe stata in definitiva la sola a trarre vantaggio.
- 31 Tale restrizione al diritto di proprietà non sarebbe giustificata dal pubblico interesse. Il fatto di privare i produttori delle loro entrate sarebbe in contraddizione totale con gli scopi dell'art. 39 del Trattato e sarebbe sproporzionato alla luce dei risultati perseguiti.
- 32 Il Consiglio sottolinea che i quantitativi di riferimento costituiscono oggetto di un diritto di proprietà separabile dal fondo cui attengono. La riduzione dei quantitativi di riferimento imposta nel caso di specie non potrebbe quindi in via di principio ledere il diritto di proprietà dell'interessato (sentenza della Corte 22 ottobre 1991, causa C-44/89, von Deetzen, Racc. pag. 5119, punto 27).

- 33 Il diritto di proprietà non costituirebbe in diritto comunitario una prerogativa assoluta. Segnatamente nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, esso sarebbe tutelato solo nei confronti di interventi sproporzionati e inaccettabili tali da ledere la sostanza stessa del diritto di cui trattasi (sentenza della Corte 11 luglio 1989, causa 265/87, Schröder, Racc. pag. 2237, punto 15). Nel caso di specie, non si tratterebbe di un intervento del genere, e la restrizione contestata risponderebbe chiaramente ad un obiettivo di interesse generale. In ogni caso, tenuto conto dell'esiguità della riduzione di cui trattasi, l'azienda del ricorrente non sarebbe pregiudicata, talché la sostanza del suo diritto di proprietà non sarebbe lesa.
- 34 Il Consiglio rileva altresì che l'obiettivo di garanzia dei redditi agricoli, perseguito dall'art. 39, n. 1, lett. b), del Trattato, va conciliato con quello della stabilizzazione dei mercati, sancito dall'art. 39, n. 1, lett. c), al quale, in determinate circostanze, potrebbe essere accordata una temporanea preminenza (v. sentenze Van der Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products/Commissione, causa 265/85, Racc. pag. 1155, punto 20, e 19 marzo 1992, causa C-311/90, Hierl, Racc. pag. I-2061, punto 13). Nel caso di specie tale preminenza sarebbe stata legittima.
- 35 La Commissione sostiene che nella citata sentenza O'Dwyer e a./Consiglio il Tribunale ha già respinto il motivo dedotto dal ricorrente, affermando che la sospensione senza indennizzo, ai sensi del regolamento n. 816/92, dei quantitativi di riferimento era giustificata dall'esigenza di stabilizzare il mercato del latte e dalla riduzione delle eccedenze strutturali. Tale sospensione non potrebbe quindi costituire di per sé una violazione del diritto di proprietà.
- 36 I convenuti sostengono che, nelle cause definite con la sentenza O'Dwyer e a./Consiglio, alcuni ricorrenti avevano altresì acquistato quantitativi di riferimento supplementari. Essi sottolineano che il Tribunale ha però respinto tale distinzione, per quanto riguarda la riduzione o la sospensione dei quantitativi di riferimento, in funzione della loro origine. Secondo i convenuti le esigenze di stabilizzazione del mercato sono incompatibili con tale distinzione.

37 La Commissione osserva che gli acquisti di quantitativi di riferimento presso autorità nazionali non sono autorizzati dalla normativa, poiché le sole operazioni ammesse di questo tipo sono le vendite tra produttori di latte. Essa sottolinea che il ricorrente non ha indicato su quale base normativa avrebbe acquisito i quantitativi supplementari. L'argomento del ricorrente sarebbe quindi irrilevante. Del resto, nell'ipotesi in cui tutti i quantitativi supplementari acquistati dai produttori non dovessero esser presi in considerazione per la riduzione, il volume corrispondente sarebbe tale da rendere impossibile conseguire gli obiettivi del regolamento n. 816/92.

— Giudizio del Tribunale

38 Occorre rammentare anzitutto che il regolamento n. 816/92 è stato adottato successivamente ad altri testi normativi che prevedevano altresì limiti dei quantitativi di riferimento. La Corte, con sentenze 20 settembre 1988, causa 203/86, Spagna/Consiglio, Racc. pag. 4563, punto 15, e Hierl, già citata, punto 21, ha rilevato che i regolamenti nn. 1335/86 e 1343/86, che riducevano del 3% il quantitativo globale garantito a ciascuno Stato membro e la disposizione del regolamento n. 775/87, che prevedeva la sospensione di una parte di ciascun quantitativo di riferimento, non violavano nessuna norma di diritto comunitario. Peraltro nella sentenza O'Dwyer e a./Consiglio, il Tribunale ha respinto un ricorso che era diretto, come nel caso di specie, al risarcimento dei danni causati dal regolamento n. 816/92. Infine, nella sentenza 15 aprile 1997 (causa C-22/94, Irish Farmers Association e a., Racc. pag. I-1809, punto 42), la Corte non ha ravvisato, nella disposizione di tale regolamento che prevede la riduzione controversa, alcun elemento atto ad inficiarne la validità. Alla luce di tale giurisprudenza occorre esaminare la presente domanda di indennizzo.

39 Il diritto di proprietà, la cui violazione è lamentata dal ricorrente, è garantito dall'ordinamento giuridico comunitario. Tuttavia tale diritto non costituisce una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale. Di conseguenza la Comunità, nel perseguimento dei suoi scopi di interesse generale, può apportare restrizioni al diritto di proprietà, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, purché rispondano effettivamente a tali obiettivi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile (sentenze della Corte Hauer, citata, punto 23, Schröder,

citata, punto 15, 10 gennaio 1992, causa C-177/90, Kühn, Racc. pag. I-35, punto 16, e Irish Farmers Association e a., citata, punto 27; sentenza del Tribunale O'Dwyer e a./Consiglio, citata, punto 98).

- 40 Nel perseguire gli obiettivi della politica agricola comune le responsabilità politiche attribuite al legislatore comunitario dal Trattato sono accompagnate da un'ampia discrezionalità. Tale potere deve permettere alle istituzioni comunitarie, in particolare, di garantire la conciliazione permanente che può essere imposta da eventuali contraddizioni fra questi obiettivi considerati separatamente e, se del caso, dare all'uno o all'altro di essi la preminenza temporanea resa necessaria dai fatti o dalle circostanze di natura economica in considerazione dei quali esse adottano le proprie decisioni (v. sentenze, citate, Spagna/Consiglio, punto 10, e Hierl, punto 13). Cosicché riduzioni di quantitativi di riferimento possono essere ammesse se mirano a garantire l'equilibrio tra l'offerta e la domanda e la stabilizzazione del mercato del latte.
- 41 Nel caso di specie la riduzione dei quantitativi di riferimento prevista dal regolamento n. 816/92 è conforme a tali requisiti. Infatti, come risulta dai 'considerando' di tale regolamento, la sospensione dei quantitativi di riferimento era giustificata dall'intento di perseguire, dopo altri provvedimenti della stessa natura adottati per gli anni precedenti (v. supra, punti 2-7), il risanamento del mercato del latte.
- 42 La riduzione di cui trattasi non oltrepassava, come importo, i limiti di intervento accettabile e non inficiava la sostanza stessa del diritto di proprietà. Infatti, come la Corte ha statuito nelle citate sentenze Hierl (punti 13-15) e Spagna/Consiglio (punti 10 e 11), riduzioni temporanee dei quantitativi di riferimento, previste allo scopo di ottenere la stabilizzazione di mercati in sovrapproduzione, non violano il diritto di proprietà. Peraltro, emerge dalla sentenza Irish Farmers Association e a., citata (punto 29), che anche la conversione della riduzione temporanea del 4,5% dei quantitativi di riferimento in una riduzione definitiva senza indennizzo non configura una violazione di tale diritto.

- 43 Del resto, il Tribunale constata che, qualora la percentuale di riduzione comunicata al ricorrente fosse, come quest'ultimo sostiene, del 4,74% e non del 4,5% come previsto dal regolamento n. 816/92, la responsabilità di tale differenza sarebbe da addebitare alle autorità nazionali.
- 44 Tenuto conto delle considerazioni di cui sopra, anche l'argomento di violazione dell'art. 39 del Trattato addotto dal ricorrente deve essere respinto. Infatti il Consiglio potrebbe legittimamente, nell'ambito del suo ampio potere discrezionale in materia di politica agricola comune, accordare una temporanea preminenza all'obiettivo di stabilizzazione del mercato dei latticini, per mezzo di uno sviluppo razionale della produzione di latte, contribuendo al mantenimento di un tenore di vita equo della popolazione agricola, ai sensi dell'art. 39, n. 1, lett. b), del Trattato (sentenza O'Dwyer e a./Consiglio, citata, punto 82, e, per quanto riguarda in generale il sistema di prelievo supplementare, sentenza della Corte 17 maggio 1988, causa 84/87, Erpelding, Racc. pag. 2647, punto 26).
- 45 Per quanto riguarda i quantitativi di riferimento supplementari acquistati presso autorità nazionali, il ricorrente non ha dedotto alcun argomento tale da dimostrare che i quantitativi di latte supplementari devono essere distinti dal quantitativo di riferimento iniziale. Ebbene, sarebbe contrario alla stessa logica del regolamento contestato, che mira a controllare un'eccedenza di produzione, il fatto di escludere quantitativi supplementari dalla riduzione prevista dal regolamento n. 816/92 per il solo motivo che essi sono stati acquistati fuori del quantitativo di riferimento inizialmente concesso.
- 46 In ogni caso, contrariamente a quanto il ricorrente sostiene, nella causa definita con sentenza O'Dwyer e a./Consiglio, citata, alcuni ricorrenti avevano del pari acquisito quantitativi di riferimento supplementari presso autorità nazionali (v. punti 119-130 della sentenza). Il fatto di avere acquistato tali quantitativi supplementari è una opzione economica dei produttori, che permette loro di aumentare il volume di consegne. Pertanto, tali produttori contribuiscono all'aumento dell'eccedenza strutturale del settore ed è quindi giustificato che siano tenuti a partecipare, in una misura più ampia, allo sforzo di riduzione richiesto ai produttori. La riduzione

prevista dal regolamento n. 816/92 si applica quindi proporzionalmente al complesso dei quantitativi di riferimento, a prescindere dall'origine particolare di questi ultimi (v. sentenza O'Dwyer e a./Consiglio, citata, punto 128).

- 47 Di conseguenza, senza che sia necessario valutare se, come afferma la Commissione, le acquisizioni dei quantitativi supplementari di cui trattasi fossero contrarie alla normativa in vigore all'epoca, l'argomento del ricorrente, nella parte in cui si riferisce alla tutela del diritto di proprietà, va respinto.
- 48 Pertanto, il primo motivo va respinto nel suo complesso.

Sul secondo motivo di violazione del principio della tutela del legittimo affidamento

— Argomenti delle parti

- 49 Il ricorrente afferma che la sospensione dei quantitativi di riferimento, fino all'adozione del regolamento contestato, era indennizzata. Esso quindi sarebbe stato in diritto di ritenere che potesse conservare e tener conto di tali elementi del suo patrimonio. Inoltre, avrebbe effettuato investimenti per trarre profitto dai quantitativi acquisiti presso autorità nazionali. Se avesse sospettato dell'esistenza di tale intervento, non avrebbe acquistato i quantitativi supplementari né effettuato tali investimenti.
- 50 Nel corso dell'udienza, invitato dal Tribunale a prendere posizione sulla portata della sentenza Irish Farmers Association e a., citata, il ricorrente ha affermato che la sua situazione era diversa da quella analizzata dalla Corte in tale sentenza, per il fatto che aveva acquistato quantitativi di riferimento supplementari nell'ambito di

misure adottate dalle autorità nazionali. Esso quindi avrebbe avuto l'aspettativa di sfruttarle, ma sarebbe stato vittima del mutamento di normativa intervenuto un anno dopo tale acquisizione.

- 51 Il Consiglio sottolinea che riconoscere un legittimo affidamento in capo al produttore di latte per quanto riguarda il mantenimento dell'indennizzo, senza limiti cronologici, equivarrebbe a riconoscere diritti quesiti in materia, in contrasto con una giurisprudenza costante (v. sentenze della Corte 22 gennaio 1986, causa 250/84, Eridania e a., Racc. pag. 117, e Spagna/Consiglio, citata).
- 52 Diverse altre riduzioni dei quantitativi di riferimento sarebbero già state imposte senza essere sempre temporanee o accompagnate da un'indennità. D'altronde, secondo una giurisprudenza costante della Corte, un operatore prudente e accorto dovrebbe attendersi i provvedimenti resi necessari dall'andamento del mercato (v. sentenza della Corte 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione, Racc. pag. I-395). Ebbene, le riduzioni di cui trattasi sarebbero state perfettamente prevedibili, tenuto conto di tale andamento.
- 53 La Commissione sostiene che, secondo una giurisprudenza costante, confermata dalla sentenza O'Dwyer e a./Consiglio, citata (punti 48 e 49), gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni. La circostanza che, ai sensi della precedente normativa, qualsiasi riduzione dei quantitativi di riferimento fosse indennizzata, non avrebbe potuto fondare un legittimo affidamento, poiché il nuovo regime introdotto dal regolamento n. 816/92 rientrava in tale discrezionalità.

— Giudizio del Tribunale

54 Il Tribunale rammenta anzitutto che il principio di tutela del legittimo affidamento può essere fatto valere dall'operatore economico nel quale un'istituzione abbia fatto sorgere fondate aspettative. Tuttavia, gli operatori non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente, che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie. Ciò si verifica in particolare in un settore come quello delle organizzazioni comuni dei mercati agricoli, il cui oggetto comporta un adeguamento costante a seconda dei mutamenti della situazione economica (v. sentenze della Corte Delacre e a./Commissione, citata, punto 33; 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 80, e sentenze del Tribunale 15 dicembre 1994, causa T-489/93, Unifruit Hellas/Commissione, Racc. pag. II-1201, punto 67; 21 febbraio 1995, causa T-472/93, Campo Ebro e a./Consiglio, Racc. pag. II-421, punto 61, e O'Dwyer e a./Consiglio, citata, punto 48). Inoltre, qualora un operatore economico prudente e accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento comunitario idoneo a ledere i suoi interessi, non può invocare una violazione del suo legittimo affidamento nel caso in cui il provvedimento venga adottato (sentenze Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products/Commissione, citata, punto 44).

55 Come risulta dalla sentenza *Irish Farmers Association e a.*, citata (punto 22), il Consiglio e la Commissione non hanno creato alcuna situazione che consenta ai produttori di latte di attendersi legittimamente che, alle date indicate, i quantitativi sino ad allora sospesi fossero restituiti. Infatti, ancor prima della data in cui il regime di sospensione istituito dal regolamento n. 775/87 doveva scadere, tale regime è stato prorogato dal regolamento n. 1111/88. Tale ultima normativa ha altresì introdotto una compensazione che, contrariamente a quella prevista dal regolamento n. 775/87, era decrescente. Inoltre, la Commissione aveva presentato una proposta formale nel senso di una riduzione dei quantitativi di riferimento senza indennità, proposta che era stata pubblicata il 31 dicembre 1991 (GU C 337, pag. 35). Infine, nel momento in cui i regimi così prorogati venivano a scadere, ossia il 31 marzo 1992, i produttori di latte non potevano ignorare il persistere della situazione eccedentaria della produzione lattiera e, pertanto, la necessità di mantenere il regime di prelievo. Così, la durata del regime della sospensione temporanea era, fin dalla sua entrata in vigore e fin dal suo rinnovo, intrinsecamente connessa alla durata del regime di prelievo supplementare.

- 56 Di conseguenza il ricorrente, atteso inoltre che non ha accennato ad alcun elemento diretto a contestare tale constatazione, non può affermare che le istituzioni convenute abbiano suscitato in lui un legittimo affidamento.
- 57 La sua decisione di fare investimenti in seguito all'acquisto di quantitativi di riferimento supplementari presso le autorità nazionali non può neppure essere giustificata da siffatto legittimo affidamento. Al riguardo, occorre sottolineare che il ricorrente afferma di aver acquistato tali quantitativi nel 1990 e nel 1991. Ebbene, in tale periodo, i quantitativi di riferimento erano oggetto di sospensione temporanea in applicazione del regolamento n. 1111/88. Cosicché, al momento dell'acquisto dei quantitativi di cui trattasi, il ricorrente non poteva ignorare l'esistenza di eccedenze di produzione di latte e delle misure di sospensione dei quantitativi di riferimento che, anche se costituivano l'oggetto di una compensazione decrescente, dimostravano che il mercato si trovava in una situazione particolare. Di conseguenza, e indipendentemente dalla questione se, come afferma la Commissione, gli acquisti di quantitativi di riferimento supplementari fossero in contrasto con la normativa in vigore all'epoca, va dichiarato che, acquistando tali quantitativi supplementari, il ricorrente ha preso una decisione economica di cui deve accettare le conseguenze.
- 58 Il secondo motivo va quindi respinto.

Sul terzo motivo di violazione del principio di uguaglianza

— Argomenti delle parti

- 59 Il ricorrente considera che la riduzione dei quantitativi di riferimento istituita dal regolamento n. 816/92 è illegittima, in quanto prevede un tasso di riduzione uniforme per tutte le aziende, il che, in pratica, avrebbe come effetto che l'incidenza della detta riduzione su una piccola azienda sarebbe più rilevante dell'incidenza su una grande azienda. L'applicazione di un tasso di riduzione uniforme sarebbe

quindi in contrasto con il principio di parità di trattamento. Ciò costituirebbe altresì una violazione dell'art. 39 del Trattato.

60 Il Consiglio sottolinea che argomenti analoghi sono già stati respinti dalla Corte nelle citate sentenze Spagna/Consiglio e Hierl. In quest'ultima sentenza, la Corte avrebbe considerato che il fatto che la sospensione di quantitativi di riferimento si applica, in modo identico, sia ai grandi che ai piccoli produttori di latte non costituisce una violazione dell'art. 39 del Trattato. Lo stesso ragionamento dovrebbe essere seguito nel caso di specie.

61 Il Consiglio sostiene che, comunque, anche se il regolamento impugnato fosse stato illegittimo, non sarebbe contrario alle regole superiori di diritto dirette alla tutela dei diritti degli individui. Pertanto, non potrebbe essere la causa dei danni lamentati.

62 La Commissione rammenta che nella citata sentenza Hierl (punto 19) la Corte ha indicato che il fatto che una misura applicata nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato possa avere ripercussioni diverse per determinati produttori, non costituisce una discriminazione qualora detta misura si fondi su criteri oggettivi. Pertanto, essa considera che, come il Tribunale ha rilevato nella sentenza O'Dwyer e a./Consiglio, citata (punto 117), la riduzione senza indennità del quantitativo individuale di riferimento, operata per il periodo 1992/1993 ai sensi del regolamento n. 816/92, non costituisce un atto illegittimo. I diritti al risarcimento invocati dal ricorrente non sarebbero quindi fondati.

— Giudizio del Tribunale

63 Il principio di uguaglianza esige che situazioni analoghe non siano trattate in modo diverso e che situazioni diverse non siano trattate nello stesso modo, a meno che

un siffatto trattamento sia oggettivamente giustificato. I provvedimenti inerenti all'organizzazione comune dei mercati ed in particolare i meccanismi di intervento non possono quindi essere differenziati, a seconda delle regioni e delle condizioni di produzione o di consumo, se non sulla scorta di criteri oggettivi che garantiscano una proporzionale ripartizione dei vantaggi e degli svantaggi fra gli interessati (v. sentenze della Corte, citate, Spagna/Consiglio, punto 25, e Irish Farmers Association e a., punto 34; sentenza del Tribunale O'Dwyer e a./Consiglio, citata, punto 113).

64 Il fatto che un provvedimento adottato nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato possa avere ripercussioni diverse per determinati produttori, a seconda dell'orientamento individuale della loro produzione, non costituisce una discriminazione qualora detto provvedimento si fondi su criteri oggettivi, adattati al funzionamento globale dell'organizzazione comune del mercato (sentenza della Corte 9 luglio 1985, causa 179/84, Bozzetti, Racc. pag. 2301, punto 34). È quanto avviene nel caso del regime di sospensione temporanea di cui trattasi, che è organizzato in modo che i quantitativi sospesi siano proporzionati ai quantitativi di riferimento (v. sentenze citate Hierl, punto 19, e O'Dwyer e a./Consiglio, punto 117).

65 Il terzo motivo va quindi altresì respinto.

66 Emerge da quanto precede che l'esistenza di un atto illegittimo delle istituzioni alla base dei danni lamentati non è stata dimostrata. Di conseguenza, la domanda di indennizzo va respinta, senza che sia necessario esaminare se ricorrano gli altri presupposti della responsabilità.

Sulle spese

67 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il ricorrente è rimasto soccombente, ed avendo il Consiglio e la Commissione chiesto la sua condanna, deve essere condannato alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) La domanda di annullamento è irricevibile.**
- 2) La domanda di indennità è respinta.**
- 3) Il ricorrente è condannato alle spese.**

Vesterdorf

Bellamy

Moura Ramos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 luglio 1998.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

B. Vesterdorf