SENTENZA DEL TRIBUNALE (giudice unico)
21 giugno 2000 *

Nella causa T-429/93,

Madeleine Amélie Le Goff, residente in Plounevezel (Francia),

Liliane Ropars, residente in Rouziers-de-Touraine (Francia),

Jacqueline Ropars, residente in Gleize (Francia),

Marie-Christine Ropars, residente in Guerlesquin (Francia),

Gisèle Ropars, residente in Morlaix (Francia),

Madeleine Ropars, residente in Glomel (Francia),

Louise Ropars, residente in Saint Laurent-du-Maroni (Guyana francese),

Joseph Ropars, residente in Laniscat (Francia),

in quanto eredi di **Edmond Ropars**, con gli avv.ti C. Larzul e F. Buffet, indi con l'avv. A. Delanoé, del foro di Rennes, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. A. May, 398, route d'Esch,

ricorrenti,

* Lingua processuale: il francese.

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dalla signora A.M. Colaert, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor A. Morbilli, direttore generale presso la direzione «affari giuridici» della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

avente ad oggetto la domanda di risarcimento, ai sensi degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CE (divenuti artt. 235 CE e 288, secondo comma, CE), dei danni subiti dal signor Edmond Ropars a causa del divieto di smerciare latte a norma del regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 13), come integrato dal regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 132, pag. 11),

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (giudice unico),

giudice: R.M. Moura Ramos

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in esito alla trattazione orale del 28 gennaio 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 Nel 1977 il Consiglio, per far fronte a un'eccedenza di produzione di latte nella Comunità, adottava il regolamento (CEE) 17 maggio 1977, n. 1078, che istituisce un regime di premi per la non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari e per la riconversione di mandrie bovine a orientamento lattiero (GU L 131, pag. 1). Questo regolamento offriva un premio ai produttori in cambio della sottoscrizione di un impegno di non commercializzazione del latte o di riconversione delle mandrie per un periodo di cinque anni.

2 Nonostante numerosi produttori avessero sottoscritto simili impegni, la situazione di sovrapproduzione persisteva nel 1983. Il Consiglio adottava quindi il regolamento (CEE) 31 marzo 1984, n. 856 (GU L 90, pag. 10), che modifica il 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). Il nuovo art. 5 quater di quest'ultimo regolamento istituisce un «prelievo supplementare» sui quantitativi di latte consegnati dai produttori in eccesso rispetto ad un «quantitativo di riferimento».

3 Il regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'art. 5 quater del regolamento n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 13), fissava il quantitativo di riferimento per ciascun produttore sulla base dei quantitativi consegnati nel corso di un anno di riferimento, ossia l'anno 1981, fatta salva per gli Stati membri la possibilità di prescegliere l'anno 1982 o l'anno 1983. La Repubblica francese optava per quest'ultimo anno come anno di riferimento.

4 Gli impegni di non commercializzazione sottoscritti da alcuni dei produttori nell'ambito del regolamento n. 1078/77 riguardavano gli anni di riferimento prescelti. Non avendo prodotto latte nel corso dei medesimi, essi non potevano ottenere l'attribuzione di un quantitativo di riferimento né, di conseguenza, porre in commercio alcun quantitativo di latte in esenzione dal prelievo supplementare.

5 Con le sentenze 28 aprile 1988, causa 120/86, Mulder (Racc. pag. 2321; in prosieguo: la «sentenza Mulder I»), e causa 170/86, von Deetzen (Racc. pag. 2355), la Corte dichiarava invalido, per violazione del principio del legittimo affidamento, il regolamento n. 857/84, come completato dal regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1984, n. 1371, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater del regolamento n. 804/68 (GU L 132, pag. 11).

6 In esecuzione di quelle sentenze, il Consiglio adottava il regolamento (CEE) 20 marzo 1989, n. 764, che modifica il regolamento (CEE) n. 857/84 (GU L 84, pag. 2). In applicazione di questo regolamento di modifica, i produttori che avevano sottoscritto impegni di non commercializzazione ricevevano un quantitativo di riferimento detto «specifico» (chiamato anche «quota»).

7 L'attribuzione di tale quantitativo di riferimento specifico era subordinata a varie condizioni. Alcune di queste condizioni, riguardanti, in particolare, il momento in cui scadeva l'impegno di non commercializzazione, sono state dichiarate invalide

dalla Corte con sentenze 11 dicembre 1990, causa C-189/89, Spagl (Racc. pag. I-4539), e causa C-217/89, Pastätter (Racc. pag. I-4585).

8 In conseguenza di tali sentenze, il Consiglio adottava il regolamento (CEE) 13 giugno 1991, n. 1639, che modifica il regolamento (CEE) n. 857/84 (GU L 150, pag. 35), il quale, abrogando le condizioni dichiarate invalide, consentiva l'attribuzione ai produttori in questione di un quantitativo di riferimento specifico.

9 Con sentenza 19 maggio 1992, cause riunite C-104/89 e C-37/90, Mulder e a./ Consiglio e Commissione (Racc. pag. I-3061; in prosieguo: la «sentenza Mulder II»), la Corte dichiarava la Comunità responsabile dei danni causati a taluni produttori di latte ai quali, per effetto dell'applicazione del regolamento n. 857/84, era stato impedito di porre in commercio latte in forza degli impegni assunti ai sensi del regolamento n. 1078/77.

10 In seguito a tale sentenza, il 5 agosto 1992 il Consiglio e la Commissione pubblicavano la comunicazione 92/C 198/04 (GU C 198, pag. 4). Dopo aver richiamato le conseguenze della sentenza Mulder II, e allo scopo di dare a quest'ultima piena efficacia, le istituzioni manifestavano la loro intenzione di adottare i criteri pratici di indennizzo dei produttori interessati. Fino all'adozione di tali criteri, esse si impegnavano a rinunciare, nei confronti di ogni produttore che aveva diritto a un indennizzo, a far valere la prescrizione risultante dall'art. 43 dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia. Tuttavia, l'impegno era subordinato alla condizione che il diritto all'indennizzo non fosse già prescritto alla data di pubblicazione della comunicazione ovvero alla data in cui il produttore si era rivolto a una delle istituzioni.

11 Successivamente, il Consiglio adottava il regolamento (CEE) 22 luglio 1993, n. 2187, che prevede un'offerta d'indennizzo a taluni produttori di latte o di prodotti lattiero-caseari cui è stato temporaneamente impedito di esercitare la loro attività (GU L 196, pag. 6). Questo regolamento prevede un'offerta di

indennizzo forfettario ai produttori che, a determinate condizioni, hanno subito danni nell'ambito dell'applicazione della normativa di cui alla sentenza Mulder II.

Fatti all'origine della controversia

12 Il signor Edmond Ropars, imprenditore agricolo in Kervézec (Francia), assumeva l'impegno ai sensi del regolamento n. 1078/77 di riconvertire la sua mandria dalla produzione di latte a quella di carne, rinunciando a produrre latte per un periodo di quattro anni a decorrere dal 1° febbraio 1980.

13 Egli andava in pensione il 31 dicembre 1983. La coniuge, cofirmataria di tale impegno, lo sostituiva nell'esercizio dell'azienda sino all'11 giugno 1986. In quella data il genero, signor Carmes, si assumeva la responsabilità della gestione dell'azienda fino a quando, il 29 settembre 1987, il signor Edmond Ropars ne riprendeva il controllo ai sensi di una legge nazionale che gli consentiva di cumulare la pensione con l'esercizio di un'attività economica.

14 Il 17 novembre 1987 il signor Edmond Ropars chiedeva al prefetto del Finistère l'attribuzione di un quantitativo di riferimento. Tale domanda veniva respinta con provvedimento 27 novembre 1987 in quanto egli non aveva prodotto latte nel 1983.

15 In seguito a ricorso proposto dal signor Edmond Ropars, il provvedimento di diniego veniva annullato con sentenza 2 marzo 1989 del Tribunale amministrativo di Rennes (Francia) in quanto la Corte di giustizia aveva dichiarato invalido il regolamento comunitario su cui esso si fondava.

16 Il 9 gennaio 1990, sulla scorta di tale sentenza, il signor Edmond Ropars chiedeva nuovamente al ministro francese dell'Agricoltura l'attribuzione di un quantitativo di riferimento e il risarcimento del danno subito. Tale domanda era oggetto di una decisione implicita di rigetto. I ricorsi esperiti contro tale diniego venivano respinti, dapprima con pronuncia del Tribunale amministrativo di Rennes 28 aprile 1993 in quanto il signor Edmond Ropars era pensionato e, pertanto, non poteva ottenere una quota, poi con pronuncia 30 aprile 1997 del Conseil d'État (Francia) in quanto né il prefetto né il ministro dell'Agricoltura erano competenti a concedere tale quota. Sola autorità competente in forza della normativa francese era l'Office national interprofessionnel du lait e des produits laitiers (in prosieguo: l'«Onilait»).

17 Il 31 dicembre 1991 il signor Edmond Ropars cessava l'attività di agricoltore.

18 Il 26 gennaio 1995 l'Onilait respingeva la domanda di risarcimento ai sensi del regolamento n. 2187/93.

19 In seguito alla sentenza del Conseil d'État citata al punto 16, il 10 maggio 1997 il signor Edmond Ropars chiedeva all'Onilait di attribuirgli una quota.

20 Con provvedimento 11 settembre 1997 tale domanda veniva respinta in quanto il diritto alla quota si era estinto allorché il signor Carmes aveva lasciato l'azienda nel 1987. Il signor Edmond Ropars impugnava tale provvedimento dinanzi al Tribunale amministrativo di Rennes, il quale non si è ancora pronunciato.

Procedimento e conclusioni delle parti

21 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 27 giugno 1991, il signor Edmond Ropars ha proposto il presente ricorso. La causa è stata registrata con il numero C-167/91.

22 Con decisione 14 settembre 1993 la Corte ha sospeso il procedimento sino alla pronuncia della sentenza che avrebbe deciso il ricorso nelle cause riunite C-104/89 (Mulder e a./Consiglio e Commissione) e C-37/90 (Heinemann/Consiglio e Commissione).

23 Con ordinanza 27 settembre 1993 la Corte ha rimesso la causa al Tribunale in conformità dell'art. 3 della decisione del Consiglio 24 ottobre 1988, 88/591/CECA, CEE, Euratom, che istituisce un Tribunale di primo grado delle Comunità europee (GU L 319, pag. 1), come modificata con decisione del Consiglio 8 giugno 1993, 93/350/CECA, CEE, Euratom (GU L 144, pag. 21).

24 Con ordinanza 10 febbraio 1999 il presidente della Quarta Sezione ampliata del Tribunale, dopo aver sentito le parti nella riunione informale del 30 settembre 1998, ha disposto la prosecuzione del procedimento nella causa in oggetto.

25 Con decisione 6 luglio 1999 la causa è stata assegnata ad una sezione composta di tre giudici.

26 Il signor Edmond Ropars decedeva il 29 novembre 1998. La coniuge e sette dei suoi figli dichiaravano ritualmente di voler proseguire la causa in quanto eredi.

27 Su relazione del giudice relatore il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di aprire il dibattimento e ha invitato i ricorrenti a rispondere per iscritto a taluni quesiti.

28 Conformemente alle disposizioni degli artt. 14, n. 2, e 51 del regolamento di procedura, la Quarta Sezione ha assegnato la causa al giudice Moura Ramos in funzione di giudice unico.

29 Le difese orali delle parti e le risposte ai quesiti orali del Tribunale sono state sentite all'udienza del 28 gennaio 2000.

30 I ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:

— condannare la Comunità a versare loro un indennizzo di franchi francesi (FRF) 461 949,60, oltre agli interessi al saggio annuo dell'8% a decorrere dalla presentazione del ricorso, nonché una somma di FRF 180 000, corrispondente al deprezzamento di terreni agricoli che sono stati venduti;

— condannarla a sopportare la totalità delle spese processuali e a versare loro una somma di FRF 40 000 a titolo di rimborso di spese ripetibili;

— sospendere il procedimento sino a quando il Tribunale amministrativo di Rennes non si sia pronunciato sul ricorso presentato contro il provvedimento 11 settembre 1997 dell'Onilait.

31 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare i ricorrenti alle spese.

Sulla domanda di sospensione del procedimento

32 Dato che la pronuncia del Tribunale amministrativo di Rennes potrebbe influire solo sull'entità del danno lamentato dai ricorrenti e non sulla questione della responsabilità della Comunità, occorre respingere la domanda di sospensione del procedimento.

Nel merito

Argomenti delle parti

33 I ricorrenti deducono che il signor Edmond Ropars ha subito un danno per la mancata attribuzione di un quantitativo di riferimento in seguito all'applicazione del regolamento n. 857/84, che la Corte ha dichiarato invalido nella sentenza Mulder I. In seguito, nella sentenza Mulder II, la Corte avrebbe anche dichiarato che tale regolamento violava il legittimo affidamento dei produttori che avevano sottoscritto impegni di non commercializzazione o di riconversione e che, allo

scadere di tali impegni, contavano di riprendere la produzione di latte. Pertanto, il risarcimento del danno causato spetterebbe al Consiglio.

34 Stando ai ricorrenti, conformemente alla sentenza Mulder II il signor Edmond Ropars soddisfaceva a tutte la condizioni per ottenere un indennizzo. Sarebbe certo che egli ha pienamente rispettato il suo impegno di riconversione e che successivamente, quando era ancora in attività, ha esplicitamente manifestato la volontà di riprendere la produzione di latte chiedendo al prefetto del Finistère, in data 17 novembre 1987, di attribuirgli una quota.

35 Fanno osservare che, sebbene il signor Edmond Ropars sia andato in pensione prima della fine dell'impegno, la coniuge gli è succeduta nell'esercizio dell'azienda e, essendo essa cofirmataria di tale impegno, in tale occasione non vi è stata cessione di azienda.

36 Ritengono che il signor Edmond Ropars abbia subito due tipi di danno. Il primo discenderebbe dal fatto che non ha potuto produrre latte sino alla cessazione dell'attività lavorativa, il 31 dicembre 1991. Il secondo consisterebbe nel deprezzamento dei suoi terreni agricoli derivante dal fatto che non poteva ottenere un quantitativo di riferimento. Al riguardo, rilevano che nel 1985 il signor Edmond Ropars ha venduto un terreno di 12 ha, 53 a e 9 ca per FRF 120 000, mentre una parcella di tale estensione era precedentemente stimata a FRF 180 000.

37 Infine, i ricorrenti contestano l'affermazione secondo cui la loro domanda sarebbe prescritta, in quanto il signor Edmond Ropars avrebbe interrotto la prescrizione presentando il ricorso.

38 Nel rispondere ai quesiti scritti del Tribunale i ricorrenti hanno sostenuto che in realtà il signor Edmond Ropars non aveva mai smesso di lavorare nell'azienda e che era sempre stato il vero gestore della fattoria di Kervézec.

39 Il Consiglio sostiene, in primo luogo, che la domanda dei ricorrenti è infondata, in secondo luogo, che essa è in gran parte prescritta e, in terzo luogo, che l'importo del danno addotto è sopravvalutato.

Giudizio del Tribunale

40 La responsabilità extracontrattuale della Comunità per danni cagionati dalle istituzioni, prevista dall'art. 215, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 288, secondo comma, CE), può sorgere solo se ricorra un insieme di condizioni, per quanto riguarda l'illiceità del comportamento contestato, il carattere effettivo del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento illecito e il danno lamentato (sentenze della Corte 17 dicembre 1981, cause riunite da 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Ludwigshafener Walzmühle e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3211, punto 18, e del Tribunale 13 dicembre 1995, cause riunite T-481/93 e T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione, Racc. pag. II-2941, punto 80).

41 Per quanto concerne la situazione dei produttori di latte che hanno assunto un impegno di non commercializzazione, la responsabilità della Comunità sorge nei confronti di ogni produttore che abbia subito un danno riparabile per il fatto che allo stesso è stato impedito di consegnare latte in forza del regolamento n. 857/84 (sentenza Mulder II, punto 22).

42 Tale responsabilità è fondata sulla lesione del legittimo affidamento che i produttori, incentivati da un atto della Comunità a sospendere, nell'interesse generale e dietro pagamento di un premio, lo smercio del latte per un periodo limitato, potevano riporre nel carattere limitato del loro impegno di non commercializzazione (sentenza Mulder I, punto 24, e sentenza von Deetzen, citata, punto 13). Tuttavia, il principio del legittimo affidamento non osta a che, in forza di un regime come quello del prelievo supplementare, siano imposte restrizioni a un produttore in conseguenza del fatto che egli non ha posto in commercio latte per un determinato periodo, precedente l'entrata in vigore del detto regime, per motivi estranei al suo impegno di non commercializzazione (sentenza del Tribunale 13 gennaio 1999, causa T-1/96, Böcker-Lensing e Schulze-Beiering/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-1, punto 41).

43 I ricorrenti lamentano l'illegittima privazione del quantitativo di riferimento, in conseguenza dell'applicazione del regolamento n. 857/84, tra il 1° aprile 1984 e il 31 dicembre 1991. Tale regolamento avrebbe deluso la legittima aspettativa del signor Edmond Ropars di poter riprendere la produzione di latte al termine del suo periodo di riconversione.

44 Nelle circostanze del caso di specie occorre anzitutto esaminare se le asserzioni sulle quali i ricorrenti fondano la rivendicazione di un diritto a indennizzo siano dimostrate, in particolare, per quanto riguarda l'esistenza di un comportamento illegittimo delle istituzioni e l'effettività del danno.

45 Occorre ricordare a questo proposito che, secondo costante giurisprudenza, spetta alla parte che invoca la responsabilità della Comunità fornire prove concludenti in ordine all'esistenza o alla portata del danno lamentato e dimostrare il nesso di causalità tra tale danno e il comportamento contestato

alle istituzioni comunitarie (v., in particolare, sentenza della Corte 7 maggio 1998, causa C-401/96 P, Somaco/Commissione, Racc. pag. I-2587, punto 71).

46 In secondo luogo, occorre rilevare che, anche ove si accolga la tesi secondo cui, in realtà, il signor Edmond Ropars non ha mai ceduto l'azienda dopo essere andato in pensione il 31 dicembre 1983 e ha proseguito l'attività agricola dopo tale data, i ricorrenti sono sempre tenuti a fornire la prova che egli avesse l'intenzione di produrre latte al termine del periodo di riconversione.

47 Orbene, dagli atti risulta che il signor Edmond Ropars non ha ricominciato a produrre latte quando, il 1° febbraio 1984, è terminato il suo impegno, sebbene il regolamento n. 857/84 sia entrato in vigore solo il 1° aprile 1984. In secondo luogo, è certo che egli ha chiesto un quantitativo di riferimento solo il 17 novembre 1987. Infine, non è dimostrato che il signor Edmond Ropars avesse compiuto atti idonei a comprovare l'intenzione di riprendere la produzione di latte al termine del periodo di riconversione.

48 Conseguentemente, i ricorrenti non possono sostenere che il signor Edmond Ropars riponesse un legittimo affidamento nella possibilità di riprendere la produzione di latte, affidamento che la normativa comunitaria di cui è causa abbia potuto deludere.

49 Se è vero che il signor Edmond Ropars ha manifestato l'intenzione di produrre latte quando, nel 1987, ha chiesto un quantitativo di riferimento, ciò non toglie che egli non poteva riporre un legittimo affidamento nella possibilità di riprendere tale produzione in qualsiasi momento futuro. Infatti, nel settore delle organizzazioni comuni dei mercati, il cui scopo implica un costante adeguamento ai mutamenti della situazione economica, nulla giustifica che gli operatori economici si aspettino di non essere soggetti a restrizioni dovute ad eventuali regole rientranti nella politica di mercato o nella politica strutturale (v. sentenze della Corte 17 giugno 1987, cause riunite 424/85 e 425/85, Frico, Racc. pag. 2755, punto 33; Mulder I, punto 23, e von Deetzen, citata, punto 12, e la

sentenza Böcker-Lensing e Schulze-Beiering/Consiglio e Commissione, citata, punto 47).

50 Da quanto precede risulta che l'applicazione del regolamento n. 857/84 non può far sorgere la responsabilità della Comunità nei confronti del signor Edmond Ropars, senza che sia necessario verificare se le altre condizioni di tale responsabilità siano soddisfatte.

51 Inoltre, non occorre nemmeno esaminare la questione della prescrizione.

52 Da tutto ciò che precede risulta che il ricorso va respinto.

Sulle spese

53 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché i ricorrenti sono rimasti soccombenti e il Consiglio ha concluso in tal senso, i ricorrenti vanno condannati alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (giudice unico)

dichiara e statuisce:

1) **La domanda di sospensione del procedimento è respinta.**

2) **Il ricorso è respinto.**

3) **I ricorrenti sono condannati alle spese.**

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 giugno 2000.

Il cancelliere

H. Jung

Il giudice

R.M. Moura Ramos