presi in considerazione dallo Stato, e il rispetto del margine discrezionale lasciato a quest'ultimo.

La Commissione, purché non esorbiti dalla sua sfera discrezionale, non si rende responsabile di alcun illecito.

Nella causa 4-69

ALFONS LÜTTICKE GMBH, con sede in Germinghausen e succursale in Colonia-Deutz, con l'avv. Peter Wendt, del Foro di Amburgo, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Felicien Jansen, huissier, 21 rue Aldringen,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dai propri consiglieri giuridici Jochen Thiesing e Rolf Wägenbauer, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il proprio consigliere giuridico, sig. Emile Reuter, 4, boulevard Royal,

convenuta,

causa avente ad oggetto una domanda di risarcimento a norma dell'art. 215, 2° comma, del trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; A. M. Donner e A. Trabucchi, presidenti di Sezione; R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (relatore) e H. Kutscher, giudici;

avvocato generale: A. Dutheillet de Lamothe,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la presente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti

La succursale di Colonia-Deutz della ditta Lütticke importa nella Repubblica Federale di Germania latte e prodotti lattieri in polvere. Fino al 1° gennaio 1968, l'importazione nella Repubblica Federale di questi prodotti era soggetta ad una tassa di conguaglio.

Al 1° gennaio 1962 si applicava un'aliquota del 4 %, che veniva poi ridotta al 3 % per la voce doganale 04.02 a decorrere dal 1° aprile 1965, in forza della legge 26 marzo 1965 (16ª legge di modifica della legge sulla cifra d'affari; BGBl I, pag. 156), mentre per la voce 18.06 veniva aumentata al 6 % a decorrere dal 1° giugno 1963, in forza della legge 16 maggio 1963, (12ª legge di modifica della legge sulla cifra d'affari; BGBl I, pag. 321).

Pur tenendo conto del fatto che gli uffici doganali tedeschi hanno apportato rettifiche ai provvedimenti emanati nei suoi confronti, e tenendo conto altresì dei rimborsi previsti da una circolare del Ministero federale delle finanze in data 20 settembre 1968, la Lütticke sostiene di aver versato DM 124 396,04 di tassa di conguaglio, per importazioni effettuate dagli altri Stati membri negli anni 1962-1964.

Già alla fine del 1962 la Lütticke aveva fatto presente alla Commissione che costituiva violazione del trattato CEE, in particolare dell'art. 95, 1° comma, la tassa di conguaglio riscossa nella Repubblica Federale sull'importazione di prodotti lattieri in polvere. In seguito ad una diffida ai sensi dell'art. 175, 2° comma, del trattato, il 14 maggio 1965 la Commissione comunicava alla Lütticke che:

— riducendo dal 4 al 3 % l'aliquota applicata alla voce 04.02, la Repubblica Federale aveva posto fine alla violazione dell'art. 95, 1° comma, giacché l'aliquota del 3 % era adeguata all'onere fiscale indiretto gravante sul latte in polvere di produzione nazionale;
— non era il caso di attribuire efficacia retroattiva, cioè dal 1° gennaio 1962, a tale riduzione, poiché la nuova aliquota costituiva già uno degli elementi di base per la determinazione dell'entità della «tassa di compensazione» di cui all'art. 46 del trattato, applicata all'importazione del latte non scremato in polvere, e dei prelievi previsti dall'art. 2 del regolamento 5 febbraio 1964 n. 13, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari;
— l'imposta litigiosa non era incompatibile con l'art. 95 del trattato e non vi era ragione per chiederne la radicale abolizione.

Con sentenza 1° marzo 1966 (causa 48-65, Racc. 1966, pag. 37) veniva dichiarato irricevibile il ricorso promosso il 12 luglio 1965 dalla stessa Lütticke, che in via principale chiedeva l'annullamento della decisione della Commissione 14 maggio 1965 e in subordine mirava a far constatare la carenza dell'organo comunitario.

Per quanto riguarda il diritto nazionale, la Lütticke, fin dal 1963, aveva fatto opposizione alla decisione di un ufficio doganale tedesco che le aveva applicato la tassa di conguaglio per un'importazione di latte intero in polvere; l'ufficio doganale aveva respinto il reclamo, ed allora la Lütticke aveva adito il Finanzgericht della Saar.

Quest'ultimo tribunale, in applicazione dell'art. 177 del trattato CEE, chiedeva alla Corte d'interpretare l'art. 95, inter-

pretazione data con la sentenza del 16 giugno 1966 (causa 57-65, Racc. 1966, pag. 219).
La Lütticke, non essendo riuscita nel corso del 1968 ad ottenere che le fosse risarcito il danno assertivamente subito a seguito delle carenze della Commissione nei confronti della Repubblica Federale di Germania, il 22 gennaio 1969 ha promosso la presente azione di risarcimento.

II — Il procedimento

La fase scritta si è svolta ritualmente e si è conclusa, il 25 giugno 1969, con la presentazione della controreplica.
Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.
A richiesta della Corte, il 1° agosto e l'11 novembre 1969 la convenuta ha depositato vari documenti.
L'inizio della fase orale, già fissato per il 7 ottobre 1969 è stato prorogato a richiesta della ricorrente, onde consentirle di produrre una perizia, depositata il 24 settembre 1970.
Le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 16 dicembre 1970, nel corso della quale sono anche stati prodotti nuovi documenti e le parti hanno risposto alle domande del giudice relatore.
L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 17 febbraio 1971.

III — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:
a) condannare la Commissione a versarle DM 124 396,04, maggiorati dell'interesse dell'8 % a decorrere dal 20 aprile 1968;
b) statuire che il danno subito dalla ricorrente è imputabile alla Commissione che non ha esercitato la necessaria sorveglianza affinché la Repubblica Federale di Germania abolisse, dal 1° gennaio 1962, la tassa di conguaglio sul latte in polvere;
c) porre le spese di causa a carico della Commissione.

La *convenuta* conclude che la Corte voglia:
a) dichiarare il ricorso irricevibile;
b) in subordine, respingerlo;
c) porre le spese a carico della ricorrente.

IV — I mezzi e gli argomenti delle parti

I mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

A — Sulla ricevibilità

1. Vizi formali dell'atto introduttivo

La *convenuta* sostiene che l'atto introduttivo non possiede i requisiti prescritti dall'art. 38, § 1, del regolamento di procedura in quanto
a) fa rinvio a mezzi ed argomenti svolti in altre cause e non dimostra l'esosità dell'aliquota della tassa litigiosa; per questo motivo né la Corte, né la Commissione possono disporre di elementi sufficienti per giudicare il contenuto e la portata esatta dei mezzi invocati;
b) non espone le ragioni su cui è fondata la richiesta di interessi dell'8 %, e non indica quindi nemmeno sommariamente i mezzi dedotti.

La *ricorrente* ribatte come segue a questa duplice eccezione:
a) in precedenza essa ha già avuto occasione di illustrare diffusamente alla Corte i motivi per cui ritiene ancora eccessivo un onere fiscale complessivo effettivo del 3 % sul latte in polvere e sugli altri prodotti lattieri essiccati di produzione tedesca; le è parso inutile ripetere un'ennesima volta gli stessi argomenti. In corso di causa, la ricorrente ha prodotto con la replica un documento ed ha depositato una perizia miranti a dimostrare l'esosità della tassa litigiosa;

b) la richiesta di interessi dell'8 % si fonda sul fatto che nel 1962 la ricorrente si è avvalsa di un credito bancario il cui tasso annuale non era certo inferiore a quello richiesto.

2. Violazione degli articoli 97, 2° comma, e 169 del trattato CEE

La *convenuta* osserva che la ricorrente invoca le disposizioni del trattato riguardanti la responsabilità extracontrattuale, al fine di far costatare una carenza della Commissione. Scopo effettivo del ricorso è quello di costringere la Commissione ad adottare i provvedimenti di cui all'art. 97, 2° comma, oppure all'art. 169, non solo per alcune importazioni di latte in polvere, ma più in generale in tutti i casi in cui l'art. 155 del trattato le attribuisce compiti di sorveglianza.

L'art. 97, 2° comma, implica una modifica del procedimento normalmente seguito in caso di violazione del trattato da parte di uno Stato membro; prima di invitare lo Stato a presentare le sue osservazioni a norma dell'art. 169, la Commissione deve indirizzargli adeguate direttive o decisioni a norma dell'art. 97, 2° comma; se lo Stato membro non vi si conforma entro il termine stabilito, il procedimento viene proseguito come previsto dalla norma generale dell'art. 169.

Il ricorso mira infatti a costringere la Commissione, se vuole risparmiarsi una pletora di ricorsi di risarcimento, a fare anzitutto ricorso al procedimento dell'art. 97, 2° comma, prima di iniziare, se necessario, la procedura di cui all'art. 169.

Ora, nelle fasi successive dei procedimenti previsti nel caso in cui uno Stato membro sia venuto meno agli obblighi impostigli dal trattato nel settore fiscale, la Commissione gode di un potere discrezionale che preclude ai singoli ogni possibilità di costringerla ad assumere un determinato atteggiamento.

Se ai singoli si riconoscesse questa facoltà, si andrebbe non solo contro la lettera del trattato, ma anche contro il suo spirito, giacché verrebbe compromessa l'atmosfera di fiduciosa collaborazione cui devono ispirarsi i rapporti tra le istituzioni comunitarie e gli Stati membri per l'armoniosa applicazione del trattato.

La *ricorrente* contesta formalmente di non aver tenuto conto della giurisprudenza della Corte, la quale nega che i singoli possano costringere la Commissione ad intentare un'azione contro uno Stato membro.

L'unico oggetto del ricorso è quello di ottenere il risarcimento del danno da parte della Commissione, giacché il rimborso della somma versata al fisco eliminerebbe la distorsione della concorrenza lamentata dalla ricorrente e non avrebbe più senso un'azione della Commissione nei confronti della Repubblica Federale di Germania.

3. Violazione dell'art. 175 del trattato

La *convenuta* sostiene che la ricorrente non possiede i requisiti di cui all'art. 175 del trattato per promuovere un ricorso per carenza in veste di persona fisica o giuridica. L'unico atto impugnabile è il rifiuto di emanare provvedimenti che l'organo comunitario è tenuto ad adottare e che per di più devono essere destinati al ricorrente; se un importatore fa carico alla Commissione di non essere intervenuta nei confronti di uno Stato membro per far modificare l'aliquota di determinate imposte interne, i due presupposti di cui sopra non sussistono.

La limitazione della tutela giurisdizionale concessa ai privati dall'art. 175 non è casuale e diverrebbe inutile se si potesse ottenere lo stesso risultato promuovendo un ricorso di risarcimento a norma dell'art. 215, 2° comma, il quale consentirebbe di eludere le rigide condizioni poste dall'art. 175. Se venisse accolto il ricorso in esame si creerebbe un precedente in questo senso, poiché la Commissione non solo dovrebbe risarcire il danno, ma per di più, conformemente all'art. 176, dovrebbe adottare i provvedimenti conseguenti alla constatazione di una carenza incompatibile col trattato.

La *ricorrente* ribatte che il richiamo all'art. 176 del trattato non ha alcuna pertinenza, poiché questa disposizione riguarda solo i ricorsi promossi in forza degli artt. 173 e 175, non già i ricorsi di

risarcimento di cui all'art. 215, 2° comma.
È impossibile fare confusione tra ricorso per carenza e ricorso per risarcimento: i presupposti per esperire un ricorso per carenza, checché ne dica la convenuta, sono meno rigidi di quelli prescritti per le domande di risarcimento, che devono venir confortate dalla prova non solo di un comportamento oggettivamente illegittimo, ma anche dalla dimostrazione di una responsabilità della Commissione.
Lo scopo dell'art. 215 è quello di garantire a posteriori un minimo di tutela giurisdizionale, concedendo un indennizzo all'amministrato che non può evitare il danno che gli viene arrecato poiché non dispone di un'azione d'annullamento contro il provvedimento implicito o espresso che lo lede.

4. Irriverenza verso la giurisprudenza della Corte in materia di «efficacia diretta»

La *convenuta* ricorda che la Corte non ha incluso l'art. 97 tra le norme del trattato direttamente efficaci e che come tali attribuiscono diritti soggettivi ai singoli.
La Commissione non confonde l'azione del singolo che invoca la nullità delle norme interne dinanzi al guidice nazionale (fondandosi su una disposizione del trattato direttamente efficace), con l'azione di risarcimento esperita dallo stesso se la Commissione ha violato la medesima disposizione del trattato; tuttavia, la stretta connessione tra gli obblighi della Commissione, che deve far rispettare il trattato, e gli oblighi degli Stati membri, che devono rispettarlo, consentirebbe di convenire in giudizio, coll'espediente dell'azione di risarcimento, sia la Commissione, sia uno Stato membro, annullando le distinzioni operate dalla Corte.
Dal canto suo la *ricorrente* sostiene che i presupposti per promuovere un ricorso a norma dell'art. 215 non coincidono affatto con quelli che si richiedono per l'efficacia diretta di una disposizione del trattato.
Per contro, la funzione dell'art. 215 risalta particolarmente quando una norma giuridica non è direttamente efficace e l'interessato può solo chiedere il risarcimento del danno, essendogli preclusa l'azione d'annullamento.

5. Prescrizione

La *convenuta* mette in rilievo, ad ogni buon fine, che la ricorrente rivendica per la maggior parte crediti prescritti. A norma dell'art. 43 dello statuto della Corte di giustizia, le azioni contro la Comunità in materia di responsabilità extracontrattuale si prescrivono in cinque anni a decorrere dal verificarsi dell'illecito; i crediti sorti più di cinque anni prima dall'esperimento dell'azione sono dunque prescritti.
La ricorrente erra allorché afferma che il termine di prescrizione è sospeso finché la Commissione può agire nei confronti della Repubblica Federale a norma dell'art. 97, 2° comma, del trattato. Poiché questa norma, al pari dell'art. 169, non stabilisce entro quale termine la Commissione debba intervenire nei confronti di uno Stato membro, l'argomento della ricorrente implica che le azioni di risarcimento per inerzia colposa di un organo non cadrebbero mai in prescrizione.
La *ricorrente* sottolinea che si deve tener conto del termine entro cui deve venire corrisposta la tassa litigiosa; il danno si è quindi verificato circa tre mesi dopo ciascuna importazione.
L'evento dannoso è costituito dalla carezza della Commissione che, fino a quel momento, si è illecitamente astenuta dall'adottare i provvedimenti contemplati dall'art. 97, 2° comma.
È generalmente accolto il principio che anche diritti per i quali non è stabilito alcun termine vengono ad estinguersi col tempo; è questo il caso dei diritti sorti dalla violazione dell'art. 97, 2° comma.

B — Nel merito

1. Se la norma assertivamente violata abbia la funzione di tutelare gli interessi della ricorrente

La *convenuta* sottolinea che, in base alla giurisprudenza della Corte, il principio secondo cui la norma che si ritiene

violata deve avere la funzione di tutelare gli interessi del ricorrente, o della categoria cui esso appartiene, rientra nei principi generali contemplati dall'art. 215, 2° comma, del trattato.

Le disposizioni fiscali del trattato costituiscono una disciplina intesa a salvaguardare l'interesse generale alla realizzazione del mercato comune, non già a tutelare determinate imprese.

Questo rilievo vale particolarmente per le disposizioni riguardanti il sistema della tassa sulla cifra d'affari; l'onere di questa tassa viene riversato dal contribuente venditore sull'acquirente, cosicché ricade in sostanza sul consumatore del prodotto. Se le disposizioni fiscali del trattato avessero la funzione di tutelare i singoli, che potrebbero esperire l'azione di risarcimento, ne conseguirebbe che ogni minimo errore nell'applicazione di queste norme legittimerebbe ad agire tutti i consumatori del mercato comune. Se venisse accolta la tesi della ricorrente, la Commissione verrebbe bersagliata da ricorsi di risarcimento fondati su una presunta violazione degli obblighi che l'art. 155 impone alla Commissione, a proposito di quasi tutte le disposizioni della seconda e della terza parte del trattato.

Secondo la *ricorrente,* dalla giurisprudenza della Corte si desume invece che l'art. 97 ha l'indole di una norma di tutela. Non si può garantire la libera circolazione delle merci tra gli Stati membri senza la collaborazione degli importatori; ogni norma mirante a promuovere questa libertà implica quindi automaticamente la tutela degli interessi degli importatori.

Le condizioni della concorrenza non consentono d'imporre al consumatore l'onere della tassa litigiosa. È quindi escluso che tutti i consumatori del mercato comune possano chiedere il risarcimento del danno; d'altronde non sono essi i destinatari dei provvedimenti fiscali di cui è causa.

2. L'illecito

La *ricorrente,* nella fase scritta ha affermato che in tutto e per tutto la tassa sulla cifra d'affari gravante sul latte in polvere di provenienza tedesca, dal 1962 al 1965 aveva un'incidenza inferiore allo 0,16 % e che, in base ai principi enunciati nella direttiva del Consiglio 30 aprile 1968, relativa all'istituzione di un metodo comune per il calcolo delle aliquote medie previste dall'art. 97 del trattato (GU 1968 L 115, pag. 14), avrebbe dovuto venire ridotta ad un'incidenza dello 0,08 %.

Dalla perizia elaborata dal sig. Greiffenhagen, commercialista, versata agli atti dalla ricorrente prima dell'apertura della fase orale, risulta invece che l'incidenza di detto onere oscilla tra l'1,31 e l'1,74 % e quindi secondo la direttiva del Consiglio, va ridotta all'1,5 % per le due voci doganali 04.02 e 18.06. La perizia comunque tiene conto di alcuni fattori che andavano trascurati nel computo dell'onere fiscale, mentre altri dati assunti come basi di calcolo sono troppo elevati. L'incidenza all'onere fiscale complessivo gravante sui prodotti lattieri in polvere tedeschi non raggiunge in effetti la percentuale dell'1,5 % calcolata dal perito.

È comunque incontestabile che l'incidenza del 3 % (oppure del 6 %) della tassa di conguaglio sui prodotti importati dalla ricorrente dagli altri Stati membri della CEE è eccessiva ed inconciliabile con i principi enunciati nell'art. 95 del trattato. La perizia dell'istituto di ricerche di Brunswick-Völkenrode, sulla quale si fonda la Commissione, si vale di metodi analitici e di dati di base inadeguati e quindi è viziata da molteplici inesattezze. Malgrado le insistenze della Lütticke, la Commissione non ha mai indirizzato alla Repubblica Federale una direttiva o una decisione, benché vi fosse tenuta a norma degli artt. 97, 2° comma, e 169 del trattato. Se la Commissione avesse adempiuto i suoi obblighi e a tempo debito avesse adottato tutti i provvedimenti prescritti, la tassa di conguaglio riscossa nella Repubblica Federale sui prodotti importati dalla ricorrente sarebbe stata portata ad un'aliquota conforme all'onere effettivo gravante sui prodotti nazionali corrispondenti.

Gli artt. 95 e 97 fissano perentoriamente la data della loro entrata in vigore e non è possibile attribuire alla Commissione il potere discrezionale ch'essa intende arrogarsi, poiché questo le darebbe anche il diritto di stabilire il momento in cui dette disposizioni diventano efficaci.

Questo presunto potere è smentito dall'art. 155 del trattato. La Commissione, se uno Stato membro viola l'art. 97, deve procedere contro lo Stato stesso, quindi non ha un margine d'apprezzamento né circa il principio e il momento del suo intervento, né circa le modalità dell'intervento stesso.

La Commissione non dispone nemmeno di un potere discrezionale per stabilire se, in caso di violazione degli artt. 95 e 97, essa possa pretendere che si ponga fine alla turbativa con effetto retroattivo. Analogamente non dispone di alcun potere discrezionale circa l'importo della tassa litigiosa, che è fissato dagli artt. 95 e 97, 1° comma.

Pur ammettendo che la Commissione disponga di una certa libertà nella scelta dei mezzi, essa deve assumersi il rischio di tale scelta.

Per quanto riguarda più particolarmente l'intervento della Commissione nei confronti della Repubblica Federale, la ricorrente assume che la Commissione non ha agito con l'energia e la celerità necessarie: quattro anni e quattro mesi sono trascorsi prima che la tassa litigiosa fosse ridotta dal 4 al 3 % e il provvedimento è entrato in vigore solo il 1° aprile 1965.

La Commissione non ha mai iniziato il dialogo diretto con gli organi della Repubblica Federale competenti a modificare la legislazione interna, contentandosi di rivolgersi all'esecutivo; per contro, la giurisprudenza della Corte lascia intendere che la responsabilità di uno Stato è oggettiva e non imputabile all'organo interno la cui azione o inazione è causa dell'illecito, anche se l'organo è costituzionalmente indipendente.

La *convenuta* assume che i principi generali cui si richiama l'art. 215, 2° comma, del trattato implicano che alla Commissione si può far carico dell'inosservanza di un obbligo costituente un illecito. Non è questo il caso nostro.

In via generale, la convenuta sostiene che, benché l'art. 95, 3° comma, imponga agli Stati membri obblighi precisi, tuttavia la Commissione, a norma degli artt. 155, 97, 2° comma, e 169, esercita la necessaria sorveglianza avvalendosi di un potere discrezionale che esclude ogni potere coercitivo dei singoli nei suoi confronti affinché adotti un determinato provvedimento. Va ricercata anzitutto una soluzione amichevole.

Fin dal 1959 la Commissione si è adoperata affinché gli Stati membri osservassero l'art. 97. Il problema dell'aliquota della tassa di conguaglio tedesca sul latte in polvere è stato affrontato fin dal 1961, quando gli importatori non avevano ancora intrapreso azioni in questo senso. L'esame svolto dalla Commissione, con la collaborazione degli esperti fiscali degli Stati membri, ha dimostrato che l'aliquota del 4 % era troppo alta, mentre il 3 % appariva una aliquota equa, in considerazione degli oneri cui era soggetto il latte nelle fasi di lavorazione anteriori.

Nonostante le sue insistenze presso le autorità tedesche competenti, la Commissione è riuscita ad ottenere la riduzione al 3 % solo nel 1965, a causa di alcune complicazioni connesse con l'iter legislativo nazionale.

La Commissione non è responsabile di questo ritardo: non aveva alcun mezzo per accelerare questo iter e per di più non poteva agire che rivolgendosi agli organi di governo.

Circa il problema della retroattività, la convenuta sostiene che, benché l'art. 171 obblighi gli Stati membri a ripristinare una situazione conforme al trattato se una sentenza della Corte ha accertato la loro inadempienza, ciò non implica che essi siano tenuti o siano in grado di effettuare questo adeguamento con effetto retroattivo.

Nel diritto comunitario e nel diritto nazionale il principio della certezza del diritto può ostare all'annullamento con effetto retroattivo di una norma di diritto secondario. Vi sono evidenti motivi di

ordine pratico per applicare questo principio all'aliquota di una tassa di conguaglio.
La convenuta, non imponendo alla Repubblica Federale di ridurre retroattivamente l'aliquota litigiosa, non ha commesso un illecito, né recato pregiudizio alla ricorrente.
Per quanto riguarda la compatibilità dell'aliquota del 3 % con gli artt. 95 e 97 del trattato, la convenuta sottolinea che questa aliquota è stata fissata in base ad una perizia scentifica, elaborata dall'Istituto di scienze aziendali del centro di ricerca di Brunswick-Völkenrode, dalla quale risulta che l'onere fiscale complessivo della tassa sulla cifra d'affari gravante sul latte ai precedenti stadi di fabbricazione ammontava al 2,9 %. I risultati di questa perizia sono ampiamente confermati da altre indagini; i calcoli effettuati dalla ricorrente e dal perito Greiffenhagen non tengono conto di vari elementi importanti e la loro attendibilità è relativa.

3. Il danno

La *ricorrente,* quale risarcimento, chiede il rimborso degl'importi pagati indebitamente, nonché delle spese processuali, attualmente non ancora valutabili, sostenute per impugnare, dinanzi ai tribunali tedeschi, i provvedimenti delle autorità fiscali.
Il tasso del 3 % non è conforme agli artt. 95 e 97 del trattato.
L'affermazione della convenuta secondo cui l'indole della tassa sulla cifra d'affari implica che quest'onere sia sopportato dagli acquirenti è contestata dalla dottrina prevalente. In pratica, le condizioni del mercato dei prodotti lattieri in polvere hanno escluso una simile possibilità; i vantaggi di cui godono i prodotti nazionali similari hanno costretto gl'importatori ad accollarsi l'onere della tassa di conguaglio.
La riduzione della tassa litigiosa avrebbe potuto essere effettuata soltanto con provvedimenti giudiziari, in casi specifici ed a condizione che le aliquote litigiose non fossero considerate aliquote medie, oppure, in via generale, mediante una legge. Se l'aliquota fosse stata ridotta con una legge, conformemente a quanto dispone l'art. 20 delle legge fondamentale della Repubblica Federale, la ricorrente avrebbe potuto fruire appieno e legalmente degli effetti di questo provvedimento dal 1° gennaio 1962; la Repubblica Federale avrebbe adottato il provvedimento se la Commissione fosse tempestivamente intervenuta come prevedono gli artt. 97, 2° comma, e 169 del trattato.
Non si può far carico alla ricorrente di non aver tempestivamente impugnato tutte le ingiunzioni di pagamento fin dall'inizio del 1962.
Nel 1961 la Repubblica Federale di Germania ha introdotto l'imposta compensativa sui prodotti lattieri in polvere senza tener conto che vi era già la tassa di conguaglio. Detta imposta compensativa è stata poi pressoché interamente abolita col 95esimo regolamento di modifica della tariffa doganale tedesca del 1963 (BGBl 1964 II, pag. 1497).
Del resto, l'imposta compensativa è stata applicata in linea di massima soltanto al latte in polvere intero con una determinata percentuale di grasso, ma non agli altri prodotti lattieri essiccati.
Anche se il prelievo riscosso, solo dopo il 1° novembre 1964, in forza del regolamento del Consiglio 5 febbraio 1964, n. 13 (relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari; GU 1964, pag. 549), era troppo esiguo, la tassa di conguaglio rimaneva comunque troppo alta.
Un provvedimento illegittimo non può essere controbilanciato da un provvedimento giuridicamente inutile.
Comunque è aritmeticamente e tecnicamente escluso che, per numerose importazioni, un tributo cosiddetto troppo esiguo possa avere una effettiva funzione compensativa, poiché il regolamento n. 13/64 non contempla alcuna restituzione.
La ricorrente ammette che la Commissione abbia un diritto di rivalsa nei confronti della Repubblica Federale per essere rifusa di quanto corrisponderà come risarcimento in caso di condanna.

La *convenuta* contesta che la ricorrente abbia subito il danno ch'essa allega. Anzitutto non è stato adeguatamente documentato l'oggetto esatto né l'importo dei presunti pagamenti a soddisfazione del debito fiscale. D'altro canto, anche se si potesse dimostrare che è stato rispettato il principio del solve et repete, le pretese della ricorrente si rivelerebbero infondate.

Infatti:

L'aliquota del 3 % per una tassa di conguaglio è conforme agli artt. 95 e 97.

Comunque, nemmeno l'aliquota del 4 % avrebbe arrecato pregiudizio alla ricorrente, giacché l'onere della tassa sulla cifra d'affari ricade interamente sull'acquirente finale.

La ricorrente, anche se potesse provare di essersi accollata la tassa di conguaglio, dovrebbe sempre assumersi una parte di responsabilità, poiché non si è avvalsa dei rimedi giuridici di cui disponeva per opporsi all'applicazione di un tasso del 4 %, e chiedere il rimborso delle somme indebitamente versate.

La Commissione, data la differenza di prezzo tra il latte in polvere tedesco e il latte in polvere importato dagli altri Stati membri, con la decisione 15 marzo 1961 (adottata in forza dell'art. 46 del trattato) autorizzava la Repubblica Federale a riscuotere una tassa compensativa sulle importazioni di latte intero in polvere fino a che non fosse stato istituito un sistema di prelievi, tenendo conto del fatto che la Repubblica Federale applicava una tassa di conguaglio del 4 %. Il sistema di prelievi istituito col regolamento n. 158/64 del 28 ottobre 1964 (relativo al calcolo forfettario dei tributi interni all'importazione su alcuni prodotti lattieri, GU 1964, pag. 2726), successivo all'entrata in vigore del regolamento 13/64, implicava che l'importo del prelievo venisse fissato al livello del prezzo d'entrata dello Stato membro importatore, defalcando l'importo pari all'incidenza dei tributi interni riscossi all'importazione, importo eventualmente calcolato a forfait. Le tasse compensative o i prelievi sulle importazioni di latte in polvere sarebbero dunque stati aumentati se l'aliquota della tassa di conguaglio fosse stata ridotta anticipatamente oppure in misura maggiore.

Gli argomenti della ricorrente relativi alla situazione della concorrenza sul mercato tedesco del latte in polvere si fondano sulla premessa — erronea — che il prodotto nazionale fosse gravato al massimo da una tassa di conguaglio dell'1 %.

D'altro canto, le facilitazioni fiscali, in materia di tassa sulla cifra d'affari, concesse alla vendita dei prodotti lattieri in polvere non andavano a vantaggio dei produttori di polvere, ma dei produttori di latte. Gli importatori non hanno quindi risentito alcun svantaggio sul piano concorrenziale.

La ricorrente dimentica che una riduzione della tassa di conguaglio avrebbe implicato un aumento del prezzo di base del prodotto e quindi dell'imposta compensativa sul latte in polvere.

La convenuta, in ulteriore subordine, osserva che, se fosse accolta la domanda di risarcimento, si dovrebbe effettuare una compensazione fra la Repubblica Federale di Germania e la Comunità, conformemente ai principi giuridici generali.

4. Il nesso di causalità

La *ricorrente* assume che la carenza della Commissione è l'unica causa del danno ch'essa allega. Se la convenuta avesse adempiuto i propri obblighi, gli organi legislativi della Repubblica Federale avrebbero dovuto conformarsi ad una decisione, o direttiva, della Commissione o a una sentenza della Corte, modificando la legge dal 1° gennaio 1962.

La *convenuta* sostiene che il suo comportamento non può aver causato il danno lamentato dalla ricorrente. Infatti, anche se, in applicazione dell'art. 97, 2° comma, essa avesse rivolto alla Repubblica Federale una direttiva o una decisione, non si sarebbe avuta alcuna modifica della situazione giuridica di cui si duole la ricorrente. Si sarebbe dovuta votare una legge secondo l'iter legis tradizionalmente previsto.

La ricorrente non aveva alcun mezzo per far modificare più rapidamente la legge tedesca.
Comunque, risulta dalla circolare 20 settembre 1968 del ministro federale delle finanze che l'amministrazione federale restituirà le somme indebitamente riscosse.

In diritto

1 La ricorrente chiede alla Corte, in forza degli artt. 178 e 215, 2° comma, del trattato CEE, di condannare la Comunità a risarcirle i danni che le sarebbero stati arrecati dal fatto che la Commissione ha omesso di ordinare alla Repubblica Federale di Germania (mediante direttiva o decisione a norma dell'art. 97, 2° comma) di sopprimere la tassa di conguaglio per il latte in polvere, con effetto dal 1° gennaio 1962, o quanto meno ridurla in modo da renderla conforme agli artt. 95 e 97, 1° comma.

Sulla ricevibilità

2 La convenuta eccepisce che l'atto introduttivo non possiede i requisiti prescritti dall'art. 38, § 1, del regolamento di procedura, in quanto si richiama, per determinati aspetti della controversia, ad argomenti svolti in altre cause promosse dinanzi alla Corte e, in secondo luogo, non giustifica la pretesa d'interessi nella misura dell'8 %.

3 A norma dell'art. 38, § 1, del regolamento di procedura, l'atto introduttivo deve contenere, fra l'altro, l'indicazione dell'oggetto della controversia, l'esposizione sommaria dei mezzi dedotti e le conclusioni del ricorrente. Nella fattispecie, l'atto introduttivo soddisfa queste condizioni giacché contiene tutti i dati necessari per stabilire con certezza quali siano l'oggetto della controversia e la portata giuridica dei mezzi dedotti.

Ciò posto, il richiamo, in via suppletiva, ad altre censure discusse dinanzi alla Corte non può ostare alla ricevibilità della presente azione. La questione relativa alla giustificazione degli interessi pretesi oltre al capitale riguarda il merito della causa, non già la ricevibilità.

4 L'eccezione fondata sull'art. 38, § 1, del regolamento di procedura va quindi disattesa.

5 In secondo luogo, la convenuta eccepisce l'irricevibilità dell'azione sostenendo che questa, benchè fondata sugli artt. 178 e 215, 2° comma, è in realtà diretta a far accertare una carenza della Commissione ed a costringere indirettamente quest'ultima a dare inizio, nei confronti della Repubblica Federale di Germania, alla procedura di cui all'art. 97, 2° comma, ed eventualmente, a quella di cui all'art. 169. Questo modo di procedere servirebbe ad eludere le condizioni cui l'art. 175 subordina i ricorsi per carenza.

6 L'azione di danni di cui agli artt. 178 e 215, 2° comma, è concepita dal trattato come un rimedio autonomo, dotato di una propria funzione che lo distingue dalle altre azioni esperibili e sottoposto a condizioni di esercizio che tengono conto del suo oggetto specifico. Sarebbe in contrasto con tale autonomia, come pure con l'intero sistema dei rimedi giuridici istituiti dal trattato, il considerare come causa d'irricevibilità il fatto che, in determinate circostanze, l'esercizio dell'azione di danni può avere conseguenze analoghe a quelle dell'azione per carenza contemplata dall'art. 175.

7 L'eccezione d'irricevibilità in esame va quindi respinta.

8 Posto che la convenuta sostiene ancora che le pretese di risarcimento avanzate dalla ricorrente sono per la maggior parte prescritte, è opportuno rilevare che questa eccezione riguarda in realtà, non già la ricevibilità dell'azione, bensì l'entità del risarcimento, e va quindi disattesa.

Nel merito

9 La ricorrente, essendo stata costretta a versare — a norma delle leggi fiscali tedesche — la tassa di conguaglio su determinati prodotti, fonda la propria azione sulla tesi che la Commissione si sarebbe rifiutata di valersi dei poteri attribuitile dagli artt. 97, 2° comma, 155 e 169, per far sopprimere la tassa di cui trattasi o, quanto meno, farla ridurre in conformità agli artt. 95 e 97, 1° comma, e ciò con effetto retroattivo al 1° gennaio 1962.

10/11 In forza dell'art. 215, 2° comma, e dei principi generali cui questa disposizione si richiama, presupposti della responsabilità della Comunità sono un danno effettivo, il nesso causale fra danno e comportamento delle istituzioni e l'illegittimità di questo comportamento. Nella fattispecie, è opportuno accertare anzitutto se la Commissione, agendo come ha agito, sia venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 97, 2° comma.

12 A norma dell'art. 95, ciascuno Stato membro deve astenersi dal colpire, direttamente o indirettamente, i prodotti degli altri Stati membri con tributi interni, di qualsivoglia natura, superiori a quelli riscossi, direttamente o indirettamente, sui prodotti nazionali similari. Secondo l'art. 97, sul quale la ricorrente fonda la propria azione, gli Stati membri che riscuotono l'imposta sull'entrata col sistema a cascata possono, per quanto riguarda i tributi interni che applicano ai prodotti importati, procedere alla fissazione di «aliquote medie» per prodotti o gruppi di prodotti, salvi restando i principi enunciati all'art. 95. A norma del secondo comma dello stesso articolo, qualora le aliquote medie fissate da uno Stato membro non siano conformi ai principi sopra menzionati, «la Commissione rivolge a tale Stato le direttive o decisioni del caso».

13 L'art. 97 ha lo scopo — per quanto riguarda le importazioni — di garantire la conformità ai principi dell'art. 95 delle tasse di conguaglio riscosse dove vige il sistema a cascata. Date le caratteristiche di questo sistema, la cui incidenza economica si può il più delle volte stimare solo in modo approssimativo, il trattato consente agli Stati membri di adottare determinati provvedimenti di natura forfettaria, consistenti nella determinazione di aliquote medie all'importazione, per determinati prodotti o gruppi di prodotti. Un siffatto regime implica necessariamente, per gli Stati che lo istituiscono, l'esercizio di un potere discrezionale per quanto riguarda sia la valutazione dell'onere fiscale gravante sui prodotti nazionali — valutazione dalla quale dipende l'entità delle aliquote medie — sia le modalità della tassazione, le quali sono connesse alla legislazione tributaria nel suo complesso.

14/15 Onde far salvo il disposto degli artt. 95 e 97, 1° comma, l'art. 97, 2° comma, attribuisce alla Commissione un compito di sorveglianza il cui espletamento presuppone a sua volta la valutazione discrezionale dei dati presi in considerazione dallo Stato. Questo compito è stato affidato alla Commissione allo scopo di garantire la conformità dei sistemi fiscali nazionali agli imperativi di libera circolazione e di parità di trattamento che costituiscono oggetto degli artt. 95 e 97. A tal fine, l'art. 97, 2° comma, attribuisce alla Commissione il potere di precisare (mediante direttive o decisioni) nei confronti degli Stati, i vincoli imposti dal trattato alle leggi fiscali nazionali.

16 Di conseguenza, tenuto conto sia della natura almeno in parte discrezionale della conversione in «aliquote medie» delle complesse aliquote dell'imposta a cascata, sia della natura dei mezzi d'intervento previsti dall'art. 97, 2° comma, l'espletamento del compito di sorveglianza contemplato da questo articolo

richiede che si prenda in considerazione il margine discrezionale lasciato dal primo comma agli Stati membri.

17 È pacifico che sin dal 1962 la Commissione ha iniziato, con gli esperti degli Stati membri, l'esame delle aliquote medie istituite dalle leggi nazionali, allo scopo di controllarne la compatibilità con gl'imperativi degli artt. 95 e 97, 1° comma. Nel corso di tale esame essa ha discusso con le autorità tedesche, come pure con quelle degli altri Stati membri interessati agli scambi di latte in polvere, l'aliquota da applicarsi a questo prodotto. Dopo aver preso conoscenza degli argomenti avanzati dal governo tedesco, essa ha informato quest'ultimo che l'aliquota media del 4%, vigente per le importazioni di latte in polvere nella Repubblica Federale, le pareva troppo elevata.

Avendo la Repubblica Federale ridotto — in seguito a questo intervento — dal 4 al 3% l'aliquota della tassa di cui è causa, con effetto dal 1° aprile 1965 — data successivamente anticipata al 1° gennaio 1962 — la Commissione ha ritenuto che non fosse più il caso di adottare una direttiva o una decisione a norma dell'art. 97 onde ottenere una riduzione più rilevante. Non risulta del resto che vi siano state lagnanze da parte degli Stati membri le cui esportazioni avrebbero potuto essere lese dal regime fiscale criticato dalla ricorrente. Da quanto precede emerge che nella fattispecie la Commissione non ha omesso di espletare il suo compito di sorveglianza.

18 Inoltre, la perizia prodotta dalla ricorrente a sostegno della propria tesi, benché giunga alla conclusione che per il latte in polvere l'aliquota media dovrebbe essere meno elevata, è atta a confermare che il calcolo degli oneri gravanti indirettamente su questo prodotto comprende numerosi fattori incerti che possono dar luogo a valutazioni molto diverse fra loro, di guisa che ci si deve in generale limitare a fissare dei limiti massimi e minimi entro i quali tutte le possibili soluzioni appaiono ugualmente giustificate.

19 La ricorrente non ha provato che, per il prodotto di cui trattasi, l'aliquota media del 3% superi il limite stabilito dagli artt. 95 e 97, di cui la Commissione deve garantire l'osservanza. Il ricorso va quindi respinto.

Sulle spese

20 A norma dell'art. 69, § 2, 1° comma, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La ricorrente è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese del giudizio.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le difese orali delle parti,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli artt. 95, 97, 155, 169, 171, 173, 175, 176, 178 e 215,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee, in ispecie gli artt. 38 e 69,

LA CORTE,

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce:

1° **Il ricorso è respinto.**

2° **La ricorrente è condannata alle spese.**

Lecourt Donner Trabucchi
Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Così pronunziato a Lussemburgo all'udienza pubblica del 28 aprile 1971.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt