CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 18 SETTEMBRE 1973 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

I ricorrenti nelle cause cui si riferiscono le mie conclusioni odierne, eserciscono in diverse località della Repubblica federale di Germania (sul Reno, sul Meno, sul Weser ed a Berlino) dei mulini in cui producono (alcuni insieme ad altri prodotti, altri, come la ricorrente nella causa 65-72, esclusivamente) semolino di grano duro. La materia prima viene importata prevalentemente da paesi terzi e solo in piccola quantità dalla Francia, unico paese della Comunità — a parte l'Italia — in cui viene coltivato il grano duro.

Detta materia prima è compresa nella organizzazione comune del mercato dei cereali, fissata dal regolamento del Consiglio 13 giugno 1967 n. 120 (GU n. 117, pag. 2269). In proposito, si dovrà in particolare tener presente quanto segue.

A norma della citata organizzazione di mercato viene fissata ogni anno una serie di prezzi. Da menzionare per primo è il prezzo indicativo, che viene fissato «per Duisburg nella fase del commercio all'ingrosso, merce resa al magazzino, non scaricata» (art. 2 del regolamento n. 120) e che costituisce la grandezza alla quale si presume faccia riferimento il prezzo di mercato in questo settore. Per la stagione 1971/72, che — come si dirà — è di particolare rilevanza per la presente causa, il prezzo di cui sopra fu determinato dal regolamento del Consiglio n. 1054/71 in 127,50 unità di conto (GU n. L 115, pag. 8). Successivamente viene in considerazione il prezzo d'entrata, che potrebbe essere definito un prezzo indicativo calcolato alla frontiera (nella fattispecie a Rotterdam), in quanto si ottiene detraendo dal prezzo indicativo il costo del trasporto fino a Duisburg, le spese di trasbordo ed il margine di profitto dell'importatore. Come è noto, le importazioni da paesi terzi vengono portate al livello del prezzo d'entrata mediante prelievi che corrispondono alla differenza fra il prezzo cif ed il suddetto prezzo d'entrata. Per la stagione 1971/72, il prezzo d'entrata fu fissato dal regolamento del Consiglio n. 1120/71 (GU n. L 118, pag. 3) in 125,25 unità di conto. Da ricordare sono poi i prezzi d'intervento, cioè i prezzi a cui gli enti di intervento sono tenuti ad acquistare i cereali. Nella stagione 1971/72 (a partire dal 1° agosto 1972 furono apportate alcune modificazioni a questa disciplina) era ancora in vigore un prezzo di intervento di base, fissato a norma dell'art. 2 del regolamento n. 120 anch'esso per Duisburg e determinato dal regolamento n. 1054/71 in 119, 85 unità di conto. Per tutti gli altri centri commerciali fu applicato nell'esercizio 1971/72 un unico prezzo derivato d'intervento, ammontante, in forza del regolamento del Consiglio n. 1530/71 (GU n. L 162, pag. 16), a 112,44 unità di conto (prima c'erano invece diversi prezzi derivati d'intervento). Infine, occorre tener presente quello che il regolamento n. 120, art. 2, chiama «prezzo minimo garantito per il grano duro». Esso ha lo scopo di assicurare ai produttori un minimo d'entrate e di favorire così, nell'ambito della Comunità, la coltivazione del grano duro, rendendola economicamente conveniente, e viene fissato per il centro commerciale della zona con maggiore eccedenza di produzione. Nella stagione 1971/72 ammontava, in forza del regolamento n. 1054/71, a 147,90 unità di conto. Poiché tuttavia tale importo non potrebbe essere sopportato dagli stabilimenti di trasformazione (in effetti il prezzo al consumo diverrebbe troppo alto e si correrebbe il rischio di indurre all'utilizzazione del grano tenero, meno

1 — Traduzione dal tedesco.

caro), viene concessa ai produttori una sovvenzione da parte del fondo agricolo, nella misura della differenza fra il prezzo minimo garantito ed il prezzo d'intervento della zona con maggiore eccedenza di produzione. Il regolamento del Consiglio n. 1531/71 fissò per la stagione 1971/72 tale sovvenzione in 35,46 unità di conto (GU n. L 162, pag. 18).

I ricorrenti che, come detto, importano il grano duro quasi esclusivamente da paesi terzi sulla base del prezzo d'entrata, si ritengono lesi dalla suddetta disciplina. Essi sostengono, in particolare, che i mulini francesi svolgenti un'attività analoga sono favoriti rispetto a loro, in quanto possono acquistare ad un prezzo di intervento molto più basso il grano duro francese, il cui acquisto risulterebbe impossibile ai mulini tedeschi o, quantomeno, non conveniente a causa delle notevoli spese di trasporto. Si sarebbe giunti in tal modo ad un considerevole aumento delle importazioni di semolino dalla Francia a prezzi assai inferiori ai prezzi di vendita praticati dai ricorrenti. Questi ultimi avrebbero pertanto avuto minori entrate o avrebbero perduto posizioni di mercato, a seconda che si siano adeguati o meno al prezzo francese.

Per questi motivi essi si rivolgevano, con lettere del 12 e del 18 maggio 1972, al Consiglio ed alla Commissione delle Comunità europee, chiedendo che fossero fatti cessare gli squilibri di concorrenza a loro svantaggio (ad esempio calcolando la sovvenzione con riferimento al prezzo indicativo, in modo che ne risultasse una riduzione dell'aiuto medesimo). I ricorrenti chiedevano inoltre il risarcimento del danno che la normativa in questione avrebbe loro causato durante la stagione 1971/72.

Consiglio e Commissione tuttavia non accoglievano la richiesta, bensì dichiaravano (il Consiglio con un telex ed una lettera del 17 luglio 1972, la Commissione con una lettera della direzione generale per l'agricoltura datata 13 luglio 1972) che la disciplina criticata era compatibile col trattato e che le norme concernenti la sovvenzione alla produzione di grano duro non erano in contrasto con norme di efficacia superiore, a prescindere dal fatto che anche le imprese francesi importavano considerevoli quantità di grano duro.

Dopo di ciò, i mulini tedeschi nominati all'inizio si sono rivolti a questa Corte. Essi chiedono che il Consiglio e la Commissione delle Comunità europee siano condannati, in solido, a risarcire il danno loro causato. Nel calcolo di tale danno i ricorrenti procedono come segue: moltiplicano le quantità di grano duro provenienti da paesi terzi da essi importate nella stagione 1971/72 per la differenza tra il prezzo d'entrata e prezzo d'intervento, dalla quale, in ossequio alla preferenza comunitaria, era stato detratto un importo di 1,1 unità di conto. Tale metodo, dopo l'applicazione del cambio usato nella stagione 1971/72 per la determinazione dei prelievi, fornisce una somma di 9 487 281,01 DM, corrispondente al danno globale (per quanto concerne gli importi reclamati da ogni singolo ricorrente rinvio agli atti introduttivi). I ricorrenti chiedono inoltre il pagamento degli interessi a decorrere dal 1° febbraio 1972.

Vediamo ora come vada considerata questa domanda, alla quale Consiglio e Commissione hanno opposto diverse eccezioni.

1. È da chiarire anzitutto una questione preliminare.

Consiglio e Commissione, come si è detto, sono stati citati in qualità di debitori solidali. Secondo i ricorrenti i suddetti organi comunitari rispondono solidalmente per una somma che dovrà essere pagata una sola volta. In proposito è stata sollevata la questione del se i ricorsi siano stati proposti contro chi di dovere. Entrambi i convenuti lo negano e sostengono che in tali casi è responsabile la *Comunità*, per cui il ricorso dovrebbe essere diretto contro la Comunità. Per quanto riguarda poi la necessaria rappresentanza della Comunità, essi non sono invece d'accordo. Il Consiglio ritiene di dover difendere la Comunità quando provvedimenti da esso medesimo emanati possano aver cagionato un danno. La

Commissione è invece dell'opinione che le spetti in generale la rappresentanza della Comunità nelle cause per risarcimento dei danni e si richiama in proposito all'art. 211 del trattato CEE.

Su questo problema — a mio parere di non eccessiva importanza — si possono fare le seguenti osservazioni.

L'art. 215, 2° comma, del trattato, disposizione su cui si fondano le domande degli attori, recita: «In materia di responsabilità extracontrattuale, la Comunità deve risarcire ... i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni». Se ne può effettivamente evincere che, come sostengono i convenuti, domande del genere devono essere dirette contro la Comunità, e che pertanto il vero convenuto è la Comunità con il suo bilancio comune. La Comunità deve nondimeno essere rappresentata in giudizio da un suo organo e, sotto questo aspetto, non c'è nulla da obiettare al fatto che una domanda di risarcimento dei danni venga diretta contro l'organo che rappresenta la Comunità (come ad esempio è accaduto nella causa 5-71, (Racc. 1971, pag. 975). Si può richiamare fra l'altro anche il tenore dell'art. 215, 2° comma, dove si parla di un danno *causato* dagli *organi* della Comunità.

Venendo poi a discutere di quale organo debba rappresentare la Comunità in una causa di responsabilità extracontrattuale, esiterei a richiamare l'art. 211 del trattato che recita: «In ciascuno degli Stati membri, la Comunità ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali; essa può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili e stare in giudizio. A tal fine, essa è rappresentata dalla Commissione». In effetti, dal complesso di questa disposizione si può desumere che essa si riferisce solo alla rappresentanza della Comunità nell'ambito del diritto privato ed alla sua rappresentanza di fronte ai giudici nazionali. Molto più conferente appare pertanto la soluzione proposta dal Consiglio, soluzione che si impone tanto per la natura della causa quanto per il tenore dell'art. 215, 2° comma. Per risolvere il problema della rappresentanza della Comunità ci si deve allora chiedere a quale organo risalga la causa del danno e si deve ricordare, qualora il presunto atto lesivo sia un provvedimento giuridico formale, che, in forza dell'art. 4 del trattato «ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal presente trattato».

Se, nella fattispecie, si segue questo principio, risulta chiaro che i ricorsi dovevano essere diretti contro il Consiglio, proprio perché si contestavano regolamenti del Consiglio relativi alla fissazione dei prezzi e si doveva quindi accertare anzitutto la loro legittimità. Controversa è invece la questione del se anche la Commissione possa venir citata in giudizio. A mio parere ciò non può essere motivato con il fatto che la Commissione ha *proposto* al Consiglio i suddetti regolamenti, in quanto la definitiva emanazione dei medesimi è ovviamente di esclusiva competenza del Consiglio. Né ci si può richiamare alle deduzioni dei ricorrenti i quali parlano di un difettoso controllo del mercato — cosa che potrebbe adombrare una responsabilità della Commissione. Se non erro, si vuole con ciò intendere solamente un'osservazione del mercato e delle sue leggi prima dell'*emanazione* dei provvedimenti contestati, cioè al momento della loro preparazione nell'ambito delle proposte fatte dalla Commissione, e non invece un controllo autonomo del mercato, ad esempio in relazione all'applicazione delle regole di concorrenza del trattato, cioè in un settore, in cui la Commissione ha effettivamente autonomi poteri di decisone.

Concludo pertanto che il ricorso avrebbe dovuto essere diretto contro la Comunità o contro il Consiglio, in quanto organo rappresentante la Comunità. Poiché per il resto non c'era alcun motivo di citare in giudizio la Commissione, ritengo che i ricorsi, per questa parte, debbano essere dichiarati irricevibili.

2. Le proposte domande di risarcimento dei danni si fondano — come è già stato chiarito — su di una fattispecie,

nella quale assume rilevanza il cosiddetto «illecito normativo». Da ciò sono state tratte nel procedimento alcune eccezioni di irricevibilità delle domande in generale, alle quali vogliamo ora in primo luogo dedicare il nostro esame.

È vero che la Commissione, nella fase scritta del procedimento si è richiamata alla sentenza 5-71 (in cui il problema era del pari già attuale); essa ha creduto però di dover far valere le eccezioni di irricevibilità in considerazione del fatto che la disciplina istituita dalle norme ora in esame e che avrebbero causato il danno sarebbe molto più ampia di quella contenuta nelle norme oggetto della causa 5-71. Inoltre la Commissione sostiene che nel presente giudizio non si può parlare di grave violazione di norme di efficacia superiore nel senso di cui alla sentenza 5-71. Il Consiglio ha motivato le eccezioni da esso presentate nella fase scritta del procedimento con la considerazione che, se non è ammessa l'azione d'annullamento, non può essere proposta neppure la domanda di risarcimento dei danni causati da un atto assertivamente illegittimo. Esso sostiene altresì che la domanda di risarcimento dei danni può essere presa in esame tutt'al più nei casi in cui vengano provati un danno immediato e specifico ed una colpa grave dell'istituzione; di ciò tuttavia non si troverebbe alcuna traccia nelle allegazioni dei ricorrenti. Nella fase orale, il difensore comune dei convenuti è andato ancora oltre. Egli ha fatto notare che lo scopo dei ricorrenti è quello di ottenere una modifica della organizzazione del mercato nel settore dei cereali ed ha rilevato che tale scopo potrebbe essere effettivamente conseguito con la condanna dei convenuti, grazie all'efficacia «erga omnes» che di fatto verrebbe riconosciuta alla sentenza. Un simile modo di procedere sarebbe incompatibile con il sistema di tutela giurisdizionale proprio del trattato. In più, egli ha sostenuto che l'art. 215, 2° comma, va ora interpretato anche alla luce degli ordinamenti giuridici dei nuovi Stati membri. Se si procede in tal senso, si constaterà — vista la soluzione data ai problemi in questione negli ordinamenti dei nuovi Stati membri — la difficoltà di mantenere l'orientamento giurisprudenziale emerso nella sentenza 5-71, cioè l'affermazione di una responsabilità per illecito normativo.

Vediamo allora qual è la conclusione cui le considerazioni sovraesposte ci conducono nella presente causa.

È anzitutto pacifico che alcune delle eccezioni ora proposte erano già state sollevate ed esaurientemente discusse nella causa 5-71. Non è quindi il caso di ritornarci sopra, tanto più che con riguardo ad esse non è stato detto nulla di sostanzialmente nuovo.

Ciò vale specialmente per l'argomento relativo al sistema di tutela giurisdizionale del trattato ed alla limitata legittimazione dei singoli ad impugnare atti normativi. Del pari, ritengo che non ci sia motivo di ritornare sulle richerche di diritto comparato concernenti la soluzione data al problema che ci interessa negli ordinamenti dei sei Stati membri originari. Tutt'al più, possiamo cogliere l'occasione per replicare ad un'osservazione del difensore dei convenuti, il quale ha evidentemente frainteso quanto affermato nelle conclusioni per la causa 5-71 circa la larga diffusione della responsabilità per illecito normativo. In realtà, si voleva soltanto dire che tale principio è riconosciuto da molti Stati membri (la «larga diffusione» andava perciò intesa esclusivamente in senso geografico); non si è tuttavia assolutamente trascurato, né nelle conclusioni, né nella deliberazione della sentenza, il fatto che la responsabilità per illecito legislativo si presenta solo in rari casi ed è di scarsa rilevanza pratica (considerazione questa che, a lungo termine, potrà essere ben valida anche per il diritto comunitario).

Per quanto concerne il principio della responsabilità per illecito legislativo, rimane quindi soltanto da chiedersi se l'ampliamento della Comunità e l'inclusione di altri tre ordinamenti giuridici nella indagine di diritto comparato relativa all' art. 215 impongano nel presente procedimento una soluzione diversa da quella adottata nella causa 5-71. Sotto questo

aspetto ritengo opportuno fare alcune considerazioni.

Riconosco «a priori» la difficoltà di sostenere la tesi che i principi enunciati nella sentenza 5-71 emanata il 2 dicembre 1971, cioè prima dell'adesione dei nuovi Stati membri, appartengano alla normativa comunitaria, accettata dai nuovi membri. Giustamente, però, ci si può fin d'ora chiedere se, per l'interpretazione dell'art. 215, 2° comma, e per la sua applicazione al caso in esame, si debbano proprio tener presenti anche gli ordinamenti giuridici dei nuovi Stati membri. In ogni caso, non mi sembra del tutto erronea l'opinione che i ricorsi di cui si tratta debbano essere valutati sulla base del diritto vigente nel momento in cui è sorta la responsabilità.

Qualora tuttavia non si accetti questa pur giustificata limitazione dell'indagine, ma si vogliano invece considerare anche gli ordinamenti giuridici dei tre nuovi Stati membri, non si potranno certo trovare — e molto bene lo ha dimostrato il difensore dei convenuti — *argomenti a sostegno* della tesi della responsabilità per illecito legislativo. Questa conclusione vale non tanto forse per il diritto danese, nel quale credo di vedere, più che un'esclusione a priori della responsabilità per illecito legislativo, una certa ripugnanza a sottoporre al vaglio dei tribunali provvedimenti discrezionali del legislatore, quanto certamente per i diritti irlandese ed inglese, anche se con riguardo a quest'ultimo non si può trascurare che l'argomentazione in senso negativo si riferisce sostanzialmente alle leggi del Parlamento ed alla sovranità del medesimo, con il che si entra in un campo in cui viene a cadere l'analogia con il diritto comunitario il quale, specialmente nel caso in esame, è invece più vicino alle norme di carattere derivato emanate dall'esecutivo.

Non si è dunque trovato alcun elemento decisivo da opporre alla giurisprudenza finora esistente. Ciò che importa nell'interpretazione dell'art. 215, 2° comma, non è tanto la concordanza degli ordinamenti di tutti gli Stati membri o l'accertamento di quale soluzione venga adottata nella maggioranza di essi, quanto piuttosto — come si sono espressi famosi autori quale lo Zweigert — la *valutazione* del diritto comparato. In questo ordine di idee può anche avere rilevanza — come già è stato esposto nelle conclusioni per la causa 5-71 — l'accertare quale disciplina sia preferibile (Zweigert, citato da Heldrich, Europarecht 1969, pag. 346). Partendo da questa impostazione, può allora forse aver valore la considerazione che gli ordinamenti dei tre nuovi Stati membri mostrano, nel settore della responsabilità statale, una chiara *linea di sviluppo*. Ha luogo chiaramente, in parte a mezzo della legislazione, un ampliamento della responsabilità statale; specialmente in relazione al diritto danese viene riferito che negli ultimi tempi i giudici si sono mossi sempre di più in tale direzione. Si può forse giungere alla conclusione che, in questo importante settore della tutela giurisdizionale, la distanza dei tre ordinamenti citati (che hanno, riguardo al punto in esame, una posizione prevalentemente negativa) dagli ordinamenti più progressivi — se così si vuol dire — degli altri Stati membri è destinata a divenire sempre minore. D'altra parte, nell'utilizzare le ricerche di diritto comparato e nell'accogliere i loro risultati nel diritto comunitario, si dovrà tener conto della particolare *struttura* di questo ordinamento. Sotto questo aspetto, è in particolare importante il fatto che l'emanazione delle norme ha luogo in modo diverso che negli Stati membri e, in ispecie, il fatto che la partecipazione del Parlamento è minima. In realtà, ciò non solo autorizza a sottovalutare le considerazioni fondate sul diritto nazionale in ordine alla particolare natura delle leggi parlamentari, a garanzia della cui costituzionalità sono stati creati particolari istituti giuridici, ma rende anche necessario accentuare energicamente l'idea che la Corte può provvedere a rafforzare il sistema di tutela giurisdizionale nell'ambito della Comunità. Posso supporre che proprio considerazioni del genere abbiano influito in modo determinante sulla motivazione della sentenza 5-71. Non c'è dunque ragione, da questo pun-

to di vista, di pensare ad una modifica della giurisprudenza relativa alla responsabilità per illecito legislativo, nonostante le conclusioni negative che al riguardo si ricavano dagli ordinamenti dei nuovi Stati membri.

Dopo aver discusso le eccezioni opposte dai convenuti, non si è tuttavia ancora concluso l'esame della ricevibilità dei ricorsi. Si deve ancora accertare se sia corretta una distinzione secondo il contenuto della norma impugnata (un ricorso sarebbe ricevibile soltanto nel caso di norme relative ad un caso singolo, non invece nel caso di norme più generali) e se — come sostiene il Consiglio — la responsabilità possa sorgere solo ove vengano provati il danno immediato e specifico e la colpa grave dell'istituzione.

Sul primo punto — permettetemi di dirlo subito — non intendo proporre alla Corte di accogliere la tesi dei convenuti. Infatti, si può affermare che è veramente problematico fare distinzioni secondo il grado di generalità di una norma. Non solo: è pure importante la considerazione che nella sentenza 5-71 sono state usate altre cautele per fare in modo che i ricorsi per risarcimento dei danni causati da atti normativi rimangano limitati a determinate situazioni di carattere eccezionale. Vorrei aggiungere che non c'è alcuna differenza sostanziale fra la situazione di diritto della causa 5-71 (in cui si discuteva su di un regolamento relativo a misure di compensazione delle differenze fra i prezzi dello zucchero in due diverse stagioni) e la disciplina ora in esame, concernente la fissazione dei prezzi di un certo prodotto in una determinata stagione. È vero — come ha detto il difensore dei convenuti — che quest'ultima disciplina riguarda molti, ma è pur sempre possibile determinare una più ristretta cerchia di interessati — cioè i mulini in cui si produce il semolino di grano duro — cui essa si riferisce in modo speciale e per i quali, in quanto presumibilmente tocca il problema stesso della loro esistenza, è perlomeno analoga ad un provvedimento particolare.

In relazione ai presupposti ritenuti necessari dal Consiglio, basta ricordare che di essi non è fatta menzione nella sentenza 5-71. Tra l'altro, è mia opinione che essi non siano necessari per definire la legittimazione ad agire. All'uopo basta piuttosto una grave violazione «di una norma superiore intesa a tutelare i singoli», con il qual termine si può intendere soltanto una violazione particolarmente grave di norme giuridiche, cioè un atto che va studiato sotto l'aspetto della illegittimità e non sotto l'aspetto della colpa. Nella causa 5-71 fu, come è noto, ritenuta sufficiente in proposito la violazione del divieto di discriminazione. Un analogo mezzo è stato dedotto, unitamente ai motivi di violazione del principio di proporzionalità e del diritto di proprietà, anche dai ricorrenti nella presente causa, i quali hanno dimostrato — il che è sufficiente per la ricevibilità del ricorso — che ciò ha per essi profonde conseguenze, tali da minacciare la loro stessa esistenza economica.

Con questo è stato sgombrato il campo da tutti gli argomenti fatti valere contro la ricevibilità dei ricorsi. Riserviamo a più tardi l'esame del se i ricorrenti possano altresì far valere il divieto di atti aventi effetto analogo a quello di una espropriazione.

3. Nell'esaminare ora il merito dei ricorsi, si deve, in accordo con quanto finora è stato esposto, accertare anzitutto se la disciplina impugnata sia illegittima e se si possa parlare di violazione *grave* di una norma superiore intesa a tutelare i singoli.

a) Affrontiamo innanzitutto un argomento dei ricorrenti, che può essere sbrigato subito. Esso è il seguente: il danno ai mulini tedeschi sarebbe stato causato principalmente dalle misure adottate per favorire la coltivazione del grano duro, cioè dalla concessione di una sovvenzione atta a garantire ai produttori un prezzo minimo ed a stimolare così la produzione. Ne sarebbe risultato, infatti, un considerevole aumento della produzione e si sarebbe rafforzata, di conseguenza, la posizione di quei mulini che potevano lavorare grano duro di origine comunitaria. Senza tali incentivi — sostengono i

ricorrenti — tutto sarebbe rimasto come prima, cioè la produzione di grano duro nella Francia del Nord avrebbe continuato ad essere scarsa, e quindi i mulini di quella regione avrebbero in pratica dovuto importare il grano duro da paesi terzi, proprio come i mulini tedeschi; in altre parole, si sarebbero trovati nella stessa situazione di partenza dei ricorrenti. Considerando gli incentivi alla luce degli scopi enunciati nell'art. 39 del trattato CEE, si dovrebbe giungere necessariamente alla conclusione che i suddetti incentivi non sono necessari per il conseguimento di tali scopi, i quali potrebbero meglio ancora essere raggiunti senza la coltivazione del grano duro, e forse persino con minori costi (si pensi ai costi di denaturazione e di restituzione per il grano tenero). Da questo punto di vista si potrebbe quindi parlare di una violazione dell'art. 39.

In relazione a questo ragionamento, è importante anzitutto tener presente — come abbiamo già avuto modo di constatare in una serie di casi — che la pluralità degli scopi enunciati nell'art. 39 e la conseguente necessità di procedere ad un loro contemperamento lasciano alle istituzioni comunitarie un ampio margine discrezionale. In questo campo è quindi a priori quanto mai difficile accertare un abuso di potere degli organi comunitari. Occorre poi anche ammettere che gli incentivi in questione perseguono gli scopi di cui alle lettere a), b), c) e d) dell'art. 39 e non possono perciò essere in contrasto con il predetto articolo. Ciò è vero perché la produzione di grano duro nella Comunità è insufficiente, perché esso può sostituire prodotti di cui vi è eccedenza (grano tenero e vino), perché la sua coltivazione permette la diversificazione della produzione agricola ed essendo possibile solo in zone di clima secco, può ben essere considerata, in tali zone una necessaria misura di carattere sociale. Ma con queste considerazioni siamo già giunti al nocciolo della questione. In pratica, perché un provvedimento ricada sotto l'art. 39 è sufficiente che esso appaia adatto a conseguire i fini ivi enunciati. In nessun punto della suddetta disposizione o altrove nel trattato viene richiesto che un provvedimento di politica agraria, per apparire giustificato alla luce dell'art. 39, debba essere *indispensabile* e *assolutamente necessario* per il conseguimento dei fini ivi enunciati.

Persino qualora si potesse sostenere che, a causa della preferenza comunitaria (principio che, fra l'altro, la giurisprudenza ritiene di notevole importanza) inevitabilmente collegata all'incentivazione della coltivazione del grano duro, viene messo in disparte il mantenimento delle correnti commerciali volto a conseguire il fine della stabilizzazione dei mercati — scopo enunciato dall'art. 39 c) — (in realtà questa affermazione, come è stato dimostrato dai convenuti, non è esatta), purtuttavia, in un giudizio globale, non si potrebbe parlare di violazione dell'art. 39. Tanto meno si potrebbe parlare di *evidente* violazione di questa norma sulla base del concetto esposto nella sentenza 5-71 (grave violazione di una norma superiore) ed affermare che sarebbe stata violata una norma *intesa a tutelare* i ricorrenti.

L'argomentazione dei ricorrenti relativa all'art. 39 del trattato CEE non può quindi servire a far ritenere fondate le loro pretese di risarcimento.

b) Un ulteriore, ben più rilevante argomento è quello relativo alla violazione del divieto di discriminazione. I ricorrenti sostengono che la disciplina comunitaria in materia di grano duro pone i mulini tedeschi su posizioni di partenza notevolmente più sfavorevoli dei loro concorrenti francesi. Questi ultimi potrebbero acquistare la materia prima a prezzo di intervento, mentre i mulini tedeschi sarebbero costretti ad importare il grano duro da paesi terzi, pagandolo al prezzo d'entrata, che è notevolmente più elevato. La differenza di prezzo sarebbe tale che i mulini tedeschi non sarebbero più competitivi nemmeno sul loro mercato tradizionale, per non parlare dei mercati esteri, e particolarmente della Francia. Le difficoltà sovraesposte avrebbero potuto essere evitate mediante una riduzione del prezzo d'entrata (eventualmente

limitata ai mulini tedeschi e del Benelux) oppure mediante una riduzione della sovvenzione comunitaria, cioè mediante un aumento del prezzo d'intervento.

I convenuti ribattono, come è noto, che il modo di vedere dei ricorrenti è errato. Non sarebbe corretto utilizzare il rapporto fra costi sovraesposto, in quanto i ricorrenti non sarebbero affatto nella necessità di importare grano duro da paesi terzi, ma potrebbero benissimo rifornirsi sul mercato francese alle stesse condizioni dei mulini locali. In tal caso rimarrebbe ai mulini francesi esclusivamente il vantaggio dell'ubicazione, che non potrebbe avere molta rilevanza nella concorrenza con i mulini tedeschi sul mercato tedesco e che potrebbe essere da questi ultimi neutralizzato operando sul proprio margine di profitto.

Le obiezioni dei convenuti sono vivamente criticate dai ricorrenti, i quali replicano che anche con l'acquisto di grano duro in Francia rimarrebbe pur sempre una situazione di svantaggio dei mulini tedeschi rispetto ai concorrenti francesi, situazione determinata dalle spese di trasporto e tale da non poter essere superata neppure con una riduzione dei margini di profitto. Anche adottando il punto di vista della Commissione, i ricorrenti sarebbero pur sempre notevolmente discriminati da una disciplina che imporrebbe loro di usare il grano duro francese.

Ancora più rilevante sarebbe però il fatto che i mulini tedeschi non riescono in pratica ad acquistare in Francia una quantità sufficiente di grano duro. Nella principale zona di coltivazione, infatti, la produzione non sarebbe neppure sufficiente a coprire il consumo francese ed un tentativo di mulini stranieri di inserirsi in tale mercato non avrebbe alcuna prospettiva di successo a causa del sistema di collocamento del raccolto colà praticato e delle relazioni tradizionalmente esistenti fra produttori e mulini locali.

Vediamo come si debba giudicare in particolare questo complicato constrasto che conduce al nocciolo della controversia.

aa) Affrontiamo anzitutto il problema del come si presenterebbero i rapporti di concorrenza, se i mulini tedeschi acquistassero grano duro di produzione francese, e del se si possa effettivamente ritenere che i mulini tedeschi non abbiano la possibilità di procurarsi una sufficiente quantità di grano duro sul mercato francese.

i) Sul primo punto devo osservare che esiste una serie di questioni controverse, non ancora completamente chiarite.

I convenuti hanno calcolato sia il costo del trasporto di semolino francese in Germania, sia il costo dell'eventuale importazione di grano duro francese da parte dei mulini tedeschi. Tenuto conto delle diverse tariffe (quella applicata al semolino dovrebbe essere più elevata di quella relativa al grano duro, per la quale vi è una sovvenzione statale) e del fatto che, a causa della diversa percentuale di resa (il rapporto è di circa 2 : 3), devono essere trasportate maggiori quantità di materiale, essi sono giunti alla conclusione che il vantaggio concorrenziale dei mulini francesi nella Repubblica federale si aggira tutt'al più sulle 3 unità di conto. È loro opinione che si tratti di un importo che può essere facilmente assorbito, posto che rappresenta appena il 15 % delle spese di lavorazione e non raggiunge il 2 % del prezzo di vendita del prodotto lavorato.

I ricorrenti contestano questo risultato e giungono con i loro calcoli ad un vantaggio dei mulini francesi di circa 6 unità di conto. Essi infatti sostengono che le spese di trasporto dei mulini francesi sono meno elevate di quelle calcolate dai convenuti, che si devono considerare le spese di trasporto fino alla consegna al grossista a Stoccarda nonché tener conto del fatto che come concorrenti si presentano non solo un mulino di Rouen, ma anche dei mulini di Parigi, per il quale le spese di trasporto sarebbero ancora inferiori. Essi escludono poi nel modo più assoluto che tale vantaggio possa essere compensato operando sui margini di profitto. Una cosa del genere non sarebbe in realtà possibile neppure con un

vantaggio di circa 3 unità di conto, perché presupporrebbe per i mulini tedeschi un margine di profitto medio (prima della detrazione di imposte ed interessi passivi) un po' superiore alle tre unità di conto (i ricorrenti richiamano un calcolo standard approvato dal ministero federale dell'economia, relativo ad un accordo sui prezzi di un cartello formato dai mulini da grano tenero per affrontare la crisi di struttura, e che per i mulini da grano duro sarebbe fin troppo basso).

Se una simile questione dovesse risultare determinante per la decisione della causa, non si potrebbero evitare ulteriori accertamenti, anche se fin da ora si può perlomeno obiettare alla tesi dei ricorrenti che essi non hanno considerato che i mulini francesi, posti di fronte ad un aumento degli acquisti tedeschi sul mercato francese, sarebbero costretti ad importare maggiori quantità di grano duro da paesi terzi a prezzi più elevati e perderebbero così buona parte del loro attuale vantaggio sui concorrenti tedeschi.

Tuttavia non credo che questo contrasto possa rendere necessari ulteriori accertamenti (in ispecie per quanto riguarda le spese di trasporto ed i margini di profitto). In realtà, per la definizione della causa dovrebbero essere determinanti altre considerazioni.

ii) Queste si riferiscono all'assunto dei ricorrenti relativo alla impossibilità di acquistare sul mercato francese quantità sufficienti di grano duro. Ricorderete che i ricorrenti, prima nelle loro memorie e ancora successivamente a richiesta della Corte, hanno spiegato quanto poco successo abbiano avuto i loro sforzi in tal senso a partire dal 1968 (in effetti, le importazioni di grano duro dalla Francia si sono mantenute, fino alla stagione 1971/72, intorno alle 13 000 tonnellate, il che corrisponde ad una percentuale minima del fabbisogno totale di grano duro dei ricorrenti). In particolare, si può anche far riferimento a ciò che i ricorrenti — con offerta di prova — hanno esposto circa la loro collaborazione con ditte importatrici (con le quali sussistono in parte legami societari) e circa i contatti permanenti di tali ditte con mediatori francesi o con le proprie filiali di Parigi. Per quanto tali rapporti d'affari sussistano già dagli anni cinquanta ed abbiano portato a rilevanti forniture di grano tenero, nel settore del grano duro essi avrebbero reso possibili solo limitate importazioni di cereale di cattiva qualità, e con l'impegno di non dare pubblicità alla cosa. Persino dopo la pubblicazione di un annuncio su di un foglio specializzato francese nella primavera del 1972 e dopo una più impegnativa presa di contatto nell'autunno di quest'anno con la Synprodur (un'organizzazione francese che raccoglie produttori, commercianti e cooperative operanti nel settore del grano duro) per un contratto preliminare di oltre 50 000 tonnellate, non si sarebbe giunti ad un sostanziale aumento delle importazioni.

I ricorrenti hanno inoltre posto in evidenza il tradizionale sistema francese di collocamento del raccolto e gli stretti legami che intercorrono fra produttori, centri di raccolta e mulini in collegamento con la Synprodur e nel contesto di tale organizzazione.

In tal modo, almeno in un periodo meno recente (come si può evincere dall'edizione del bollettino specializzato «Le Petit Meunier» del 6 novembre 1969), grandi quantità di grano duro sarebbero state oggetto di contratti di produzione con i centri di raccolta e di contratti di fornitura con i mulini. Di conseguenza, sarebbero giunte sul mercato solo piccole quantità e solo queste sarebbero state, almeno allora, disponibili per gli acquirenti forestieri (come prova viene addotto fra l'altro il fatto che il foglio specializzato «Le Petit Meunier» pubblicò nella stagione 1971/72 soltanto due offerte di grano duro).

I ricorrenti mettono infine in risalto che il raccolto nella regione intorno a Chartres, dove viene coltivato il grano duro francese (produzione 1971/72: circa 250 000 t), è appena sufficiente per i mulini locali e che non c'è pertanto alcuna eccedenza di produzione. Sarebbe quindi chiaro il particolare interesse dei mulini

francesi ad assicurarsi la suddetta produzione, per non dover dipendere da importazioni a caro prezzo. Un notevole interesse a mantenere buone relazioni con i mulini francesi, che offrono loro una garanzia di stabilità, avrebbero d'altra parte anche i produttori di grano duro, in ispecie se si tiene conto del fatto che i compratori stranieri, in considerazione delle notevoli spese di trasporto, non potrebbero in alcun caso offrire prezzi più elevati di quelli in vigore sul mercato francese.

Che cosa si deve pensare di tutto ciò? Occorre innanzitutto ammettere che anche ora, alla conclusione del procedimento, rimangono aperte alcune questioni controverse, per le quali sarebbero se non altro utili ulteriori accertamenti. Nell'insieme credo però che gli indizi forniti dai ricorrenti, insieme ai principi di comune esperienza ed alla conoscenza delle leggi del mercato, permettano già di esprimere un giudizio sulla controversia.

La mia opinione è la seguente: ci troviamo di fronte ad un mercato che si è sviluppato in un periodo di tempo relativamente breve (la produzione di grano duro nella zona della Francia che ci interessa è salita da 10 000 t nel 1964 a 167 000 t nel 1969 ed a circa 250 000 t nel 1972). L'attuale produzione non può, a parere dei convenuti, essere sostanzialmente aumentata ed è, come è noto, appena sufficiente per i mulini francesi. È pertanto da escludere nel modo più assoluto che elementi forestieri riescano in breve tempo (intendendosi con ciò pur sempre un certo numero d'anni) ad aumentare notevolmente i loro acquisti in tale zona, superando le resistenze determinate dalle necessità vitali dei mulini francesi e dall'interesse dei produttori al mantenimento della loro clientela tradizionale. Non si può assolutamente sostenere che fosse realizzabile il proposito di giungere, mediante maggiori acquisti da parte dei tedeschi, ad una posizione di equilibrio fra mulini tedeschi e francesi per quanto riguarda il rapporto fra la quantità di grano duro di produzione comunitaria e quella importata da paesi terzi (ciò vorrebbe esattamente dire che ai mulini francesi dovrebbe rimanere soltanto la metà della produzione locale). Giunti a questa constatazione, ricavabile dalle leggi di mercato (non è necessario in questa sede occuparsi di fattori atti ad alterare la concorrenza, come l'abuso di posizione dominante da parte dei mulini francesi, su cui sta ora indagando la Commissione), è da essa che si deve procedere nell'ulteriore ricerca. Con ciò in realtà si riconosce che i mulini tedeschi erano costretti ad utilizzare prevalentemente grano duro importato da paesi terzi ad un prezzo d'entrata più elevato e ci si trova di fronte al problema del se questa circostanza, unita al fatto che i mulini francesi potevano invece utilizzare grano duro locale acquistato a prezzi speciali, non costituisca una chiara discriminazione a danno dei primi.

bb) Per quanto riguarda i relativi calcoli, la Commissione, convenuta nel presente procedimento, ha stabilito che i mulini francesi avrebbero nella vendita del semolino sul mercato tedesco un vantaggio di prezzo in ogni caso non superiore alle 8 unità di conto la tonnellata. Dato che diversi altri fattori potrebbero contribuire alla riduzione di tale importo, esso ammonterebbe in media a non più di 15-20 DM la tonnellata, cioè una differenza che potrebbe essere facilmente assorbita e che, a parere del Consiglio, potrebbe in certi casi (ad esempio nel caso di un notevole superamento del livello dei prezzi d'intervento in Francia) sparire quasi completamente.

I ricorrenti oppongono calcoli che conducono a risultati molto diversi. Essi sostengono che in realtà il vantaggio dei mulini francesi nella Repubblica federale è molto più elevato, ammontando a più di 13 unità di conto la tonnellata, e che come tale va ritenuto palesemente discriminatorio. Del resto già il vantaggio medio calcolato dalla Commissione sarebbe tale da togliere ogni competitività ai mulini tedeschi.

Se vogliamo approfondire questo importante punto, dobbiamo anzitutto calcolare i costi francesi e poi quelli tedeschi,

tenendo conto dei diversi fattori che entrano in giuoco in questo campo.

i) Come abbiamo visto, è indispensabile per il primo dei suddetti calcoli accertare se i mulini francesi potessero acquistare il grano duro al prezzo d'intervento o quantomeno ad un prezzo non molto lontano da quello d'intervento (tesi dei ricorrenti) oppure dovessero pagarlo ad un prezzo superiore di 7-8 unità di conto a quello d'intervento (tesi del Consiglio). Nel corso del procedimento, permettetemi di dirlo subito, ho maturato la convinzione che la tesi dei ricorrenti sia da preferirsi a quella del Consiglio. Ciò per i seguenti motivi. Se non erro, il Consiglio fonda la sua opinione essenzialmente su quanto pubblicato nel bollettino «Le Petit Meunier» del settembre 1972. Si tratta però di dati che non riguardano la stagione in discussione (lo stesso vale anche per i dati, forniti dalla Synprodur in una lettera del 28 settembre 1972, secondo i quali il prezzo d'acquisto del grano duro sarebbe superiore al prezzo di intervento nella misura di 5 unità di conto la tonnellata). Il Consiglio trascura inoltre il fatto che si tratta di *quotazioni di borsa,* cioè di prezzi di vendita dei grossisti, probabilmente riferiti al mercato di Parigi, mentre i mulini francesi, come bene è stato posto in evidenza dai ricorrenti, acquistano la materia prima direttamente dai centri di raccolta, cioè al prezzo d'acquisto dei grossisti. Del resto, a deporre contro la tesi del Consiglio non sono soltanto le osservazioni della Commissione, che da una parte ammette la mancanza di dati relativi ai prezzi di mercato, visto che in Francia la maggior parte del grano duro non giunge sul mercato, dall'altra sostiene che nella stagione 1971/72 il livello dei prezzi d'intervento talora non è stato raggiunto, talora è stato superato di poco (un'affermazione per la quale la Commissione ha fornito spiegazioni plausibili, come il fatto che i contadini francesi, col passaggio al sistema comune dei prezzi agricoli, hanno senz'altro aumentato i propri redditi, la circostanza che tale miglioramento è stato favorito dalla situazione monetaria di quel periodo ed il riconoscimento che ai contadini francesi fa difetto un'organizzazione in grado di tutelare efficacemente i loro interessi). Ciò è confermato dai numeri di «Le Petit Meunier» dell'ottobre e del novembre 1972 in cui sono contenuti dei dati i quali mostrano che i prezzi di vendita del grano duro si avvicinano ai prezzi d'intervento. In questo senso sono pure alcune risposte della Commissione ad un'interrogazione parlamentare, risposte secondo le quali il prezzo di produzione del grano duro francese fu nella stagione 1968/69 di 113,51 unità di conto e nella stagione 1969/70 di 102,43 unità di conto, cioè in entrambi gli anni — tenuto conto di una percentuale di svalutazione dell'11,11 % — di poco superiore al prezzo d'intervento. A favore milita anche il fatto che gli operatori forestieri non riescono ad inserirsi nel mercato francese, assai tradizionalista, e non possono così far lievitare i prezzi. Si può quindi ritenere — senza ulteriori discussioni e lasciando da parte l'ipotesi che fattori di disturbo della concorrenza abbiano potuto alterare l'equilibrio del mercato francese — che il calcolo dei costi francesi partiva dai prezzi d'intervento. Il fatto che il livello dei prezzi d'intervento sia stato lievemente superato non autorizza comunque a modificare sostanzialmente i calcoli, esposti all'inizio, relativi al vantaggio concorrenziale dei mulini francesi.

Ritengo di poter trattare concisamente degli altri fattori di calcolo dei costi francesi discussi nel corso del giudizio (spese di trasporto, margine di profitto dei centri di raccolta, scarico, percentuale di resa dei mulini francesi) ed i loro asseriti calcoli franco frontiera, in quanto tutto ciò non ha, a mio parere, grande importanza. Per quanto riguarda le *spese di trasporto,* si può osservare che una correzione nel senso voluto dai ricorrenti probabilmente non avrà molta rilevanza. Inoltre si tratta di un problema collegato all'ubicazione dell'impresa e di cui non si può tener molto conto in un giudizio di carattere generale sull'adeguatezza di un regime di prezzi.

Margini di profitto dei centri di raccolta e *spese di scarico* possono essere trascurati nel confronto fra i costi, in quanto sussistono anche nel caso di importazioni da paesi terzi.

Circa la percentuale di resa degli impianti, abbiamo sentito che nei calcoli si parte da una percentuale standard; inoltre sembra essere stato dimostrato che, sotto questo aspetto, non vi è più alcuna sostanziale differenza fra i mulini tedeschi e quelli francesi.

In relazione ai cosiddetti *calcoli franco frontiera,* cioè alla possibilità che sarebbe offerta ai mulini francesi, in presenza di una espansione della produzione che già di per sé riduce i costi, di detrarre le spese fisse dal costo delle merci destinate all'esportazione e di scaricare esclusivamente sulla merce destinata al consumo interno le maggiori spese connesse all'importazione di grano da paesi terzi, si tratta qui — ed i convenuti lo hanno giustamente rilevato — più di illazioni dei ricorrenti che di fatti tangibili. Qualora nondimento siffatti calcoli franco frontiera fossero effettivamente esistiti, non se ne dovrebbe ugualmente tener conto, perché essi non sarebbero dovuti alla disciplina comunitaria, ma sarebbero tutt'al più il risultato di una violazione delle norme sulla concorrenza, violazione che esorbita dal presente giudizio.

Nel calcolo dei costi francesi si deve quindi tenere inoltre conto solo del fatto che i mulini francesi, come già si è detto, non lavorano esclusivamente grano duro di produzione francese, ma anche (nella misura di circa il 20 %) grano duro importato da paesi terzi a prezzi più elevati. Bisogna ammettere che ciò abbia influito sul risultato globale. Dubito però che tale circostanza abbia avuto un effetto rilevante ed in particolare che abbia potuto avere come conseguenza una diminuzione sostanziale dello squilibrio di concorrenza sopra menzionato.

ii) In relazione al calcolo dei costi dei mulini tedeschi sono in fondo da tener presenti — trascurando le considerazioni sui noli lungo il Reno per le stesse ragioni che ci hanno indotto a lasciare da parte le riflessioni sulle spese di trasporto dei francesi — solo due osservazioni dei convenuti: la prima è che, all'epoca in questione, non venivano riscossi gli importi compensativi sulle importazioni di grano duro da paesi terzi, importi a noi ben noti da altri procedimenti, e che di conseguenza la merce importata costava di meno; l'altra è che all'importazione ci poteva valere della facoltà di fissare in anticipo il prelievo, col risultato di scendere al disotto del prezzo di entrata.

Alla prima osservazione si può subito rispondere che gli importi compensativi non venivano riscossi neppure sulle importazioni di semolino francese. Anche se non conosciamo esattamente l'entità di tale vantaggio, rispetto al vantaggio risultante dalla non riscossione degli importi compensativi sul grano duro importato da paesi terzi (nel calcolo entrano in giuoco il prezzo del grano duro sul mercato mondiale ed i prezzi del semolino francese, come pure il diverso andamento del cambio del DM rispetto al dollaro ed al franco francese), tuttavia dal fascicolo si può desumere che la mancata riscossione degli importi compensativi non ha avuto probabilmente alcuna conseguenza, almeno nel senso che non obbliga ad una sostanziale modifica del raffronto tra i costi di produzione (per cui si spiega che anche la Commissione abbia tralasciato questa circostanza, di carattere soltanto transitorio). Circa la questione della prefissazione dei prelievi sulle importazioni di grano duro da paesi terzi (l'anticipo permesso era a quell'epoca di 30 giorni), non è stato contestato che tale procedimento permettesse in certi casi di ottenere una riduzione dei prezzi d'importazione nella misura di 2-3 unità di conto, eccezionalmente persino di 6 unità di conto. Tuttavia, in primo luogo non è sicuro se gli importatori trasferissero effettivamente il vantaggio ai mulini, ovvero trattenessero, almeno in parte, tale somma, quale compenso degli svantaggi cui la prefissazione poteva dar luogo in altri casi. In secondo luogo si tratta, anche qui, di modeste percentuali, che non avrebbero comunque potuto ridurre note-

volmente la differenza fra le posizioni rispettive dei concorrenti.

A quale conclusione si deve allora giungere? Io ritengo che, nonostante i punti controversi da me indicati e pur senza sottoporre i medesimi ad un perito — cosa che sarebbe senz'altro utile — si possa dare per certo che si è effettivamente avuto un danneggiamento dei mulini tedeschi, sul loro stesso mercato, rispetto ai concorrenti francesi (di una concorrenza in Francia è chiaro che non era neppure il caso di parlare).

È inoltre pacifico che lo svantaggio ha assunto proporzioni estremamente rilevanti, in particolare se lo si confronta coi margini di profitto, che i ricorrenti hanno indicato come tipici per l'industria molitoria tedesca. Con ciò non si dovrebbe più poter negare l'esistenza di una pesante ed evidente discriminazione, cioè di una grave violazione del principio di parità di trattamento nel senso della sentenza 5-71.

cc) Prima di trarre ulteriori conclusioni da quanto sopra esposto, ci si deve ancora chiedere se un simile risultato potesse essere evitato nell'ambito dell'organizzazione di mercato nel suo complesso, e se perciò avrebbe dovuto essere evitato senza che fosse messo in pericolo il complesso stesso.

In proposito — come abbiamo visto — si possono prospettare varie alternative. Si sarebbe potuto pensare ad una modifica del prezzo di entrata del grano duro, cioè ad una riduzione di esso fino al livello del prezzo di intervento o del prezzo d'intervento maggiorato di 1,1 unità di conto nell'interesse della preferenza comunitaria.

Si sarebbe potuta esaminare la possibilità di ridurre il prezzo d'entrata solo per Rotterdam e di controllare che tale riduzione andasse ad esclusivo beneficio dei mulini tedeschi e del Benelux.

Infine sarebbe stato senz'altro possibile, per la zona di produzione francese di cui si tratta, un adeguato aumento del prezzo di intervento.

i) Particolarmente in relazione alla prima alternativa i convenuti hanno sollevato notevoli obiezioni, di cui bisogna senz'altro riconoscere la fondatezza. Non c'è dubbio infatti che una riduzione generale del prezzo d'entrata del grano duro metterebbe in pericolo, sotto diversi aspetti, il raggiungimento del legittimo fine di incoraggiare la produzione di grano duro nell'ambito della Comunità. Abbiamo osservato che dev'essere mantenuto un certo rapporto fra i prezzi del grano duro e del grano tenero (sul mercato mondiale tale rapporto è di 118 : 100). Se esso non viene mantenuto, si assiste ad una sostituzione — certamente indesiderata — del grano tenero con il grano duro. Ma poiché il prezzo d'entrata del grano tenero era allora di 107,25 unità di conto, non si poteva veramente pensare di ridurre il prezzo d'entrata del grano duro fino a 112,4 unità di conto. Una riduzione del prezzo d'entrata comporta altresì — fatto altrettanto rilevante — una minaccia alla produzione interna di grano duro a causa delle eccessive importazioni. In effetti, una volta adottata la riduzione del prezzo d'entrata proposta dai ricorrenti, verrebbe a mancare una sufficiente protezione della produzione interna, che si vuole invece incoraggiare. In particolare, si dovrebbe temere un maggior consumo di grano duro importato nelle regioni portuali, ad esempio a Genova, dove i prodotti importati da paesi terzi sono in concorrenza con il grano duro proveniente dall'Italia meridionale. Nella migliore delle ipotesi si giungerebbe ad una stagnazione dei prezzi interni, che si attesterebbero al livello dei prezzi d'intervento, ma è chiaro che ciò ridurrebbe notevolmente l'interesse a produrre. Giustamente la Commissione ha rilevato, tra l'altro, che il precedente prezzo d'entrata italiano era più elevato del prezzo d'entrata comunitario. Proprio nell'interesse della zona di più estesa coltivazione del grano duro, cioè dell'Italia meridionale, non era possibile pensare ad una ulteriore riduzione del prezzo d'entrata e neppure ad una riduzione limitata, con la

quale per il principio della preferenza comunitaria, il prezzo d'entrata venisse mantenuto 1,1 unità di conto al disopra del prezzo d'intervento.

ii) Molti dubbi sorgono anche in relazione alla seconda alternativa, consistente in una riduzione del prezzo d'entrata limitata a Rotterdam ad esclusivo beneficio dei mulini tedeschi e del Benelux, né serve ad eliminarli la considerazione che, per tener conto del fatto che anche i mulini francesi utilizzano in una certa misura grano duro proveniente da paesi terzi, il nuovo prezzo d'entrata avrebbe dovuto essere fissato a 1,1 unità di conto al disopra del prezzo d'intervento.

Uno degli argomenti principali è che un simile modo di procedere comprometterebbe l'uniformità del mercato e dei prezzi. È ben vero che anche in altre occasioni (ad esempio la riduzione dei prelievi sulle importazioni italiane di foraggi a base di cereali) si sono ammesse deviazioni da questo principio, ma non bisogna dimenticare che si tratta di discipline eccezionali e transitorie, non suscettibili di generalizzazione e dalle quali, in mancanza di un collegamento oggettivo, i ricorrenti nella presente causa non possono desumere l'esistenza di un qualsivoglia diritto.

Riguardo alla alternativa ora discussa, si deve ancora rilevare che, per limitare il vantaggio ai mulini tedeschi e del Benelux, si dovrebbero istituire dei controlli doganali alla frontiera, cioè far ricorso ad un elemento estraneo all'idea del mercato comune. È inoltre illuminante la considerazione che neppure in questo caso sarebbe da escludere, per lo meno indirettamente, una minaccia alla produzione nazionale, sia perché il semolino prodotto da mulini situati vicino alla frontiera con grano duro importato potrebbe cacciare dal mercato il semolino prodotto con grano duro di origine locale, sia perché, venendo a mancare la domanda estera, si giungerebbe perlomeno ad una stagnazione dei prezzi francesi.

Non privo di rilievo è infine il fatto che con questo metodo si darebbe luogo ad una diversità di trattamento rispetto ai mulini di altri Stati membri che utilizzano anch'essi, in una certa misura, grano duro importato da paesi terzi. Volendo allora ristabilire l'equilibrio, si renderebbe necessaria l'applicazione di un sistema differenziato anche in altre regioni della Comunità. Ciò richiederebbe, tuttavia, un notevole impegno amministrativo, a prescindere dal rischio di creare un precedente che può essere fatto valere anche per altri prodotti agricoli, e trascurando del tutto il fatto che si ostacolerebbe il raggiungimento del fine cui tende l'incoraggiamento della produzione di grano duro.

iii) Rimane quindi da considerare soltanto l'ultima alternativa, cioè l'aumento del prezzo d'intervento nella Francia del Nord. Sotto questo aspetto, mi sembra degna di nota l'allegazione che la differenza fra prezzo d'entrata e prezzo d'intervento è maggiore per il grano duro che per altri cereali (ad esempio la segala, l'orzo, il mais, come pure il grano tenero, il cui prezzo d'entrata era nel 1971 di 107,25 unità di conto, mentre il prezzo medio d'intervento oscillava sulle piazze più importanti intorno alle 98 unità di conto). Mi ha dato da pensare anche la constatazione che in un periodo meno recente (ad esempio nella stagione 1968/69) il prezzo di intervento fissato per Rouen era più elevato (esattamente 117,50 unità di conto) e meno lontano dal prezzo d'entrata (123,13 unità di conto). Tale rapporto era inoltre in vigore — ricordiamolo bene — in un'epoca in cui la produzione interna non si era ancora sviluppata e doveva pertanto esistere una più forte domanda di grano duro nazionale che contribuiva a far salire i prezzi. La menzionata piccola differenza fra prezzo di entrata e prezzo di intervento veniva evidentemente giudicata sufficiente a proteggere la produzione nazionale.

A questo punto non si può più, a mio parere, eludere la questione del perché, più tardi (tra l'altro anche nella stagione 1971/72) e dopo l'espansione della produzione interna, sia divenuta necessaria, per proteggerla, una maggiore differenza fra il prezzo d'entrata ed il prezzo d'in-

tervento. Di ciò non sono state date in corso di causa spiegazioni plausibili e dobbiamo trarne ora le debite conseguenze.

Ciò significa: senza voler invadere indebitamente l'ambito di discrezionalità del legislatore, si può affermare che, nella stagione 1971/72, sarebbe stato possibile aumentare il prezzo d'intervento per il grano duro nella Francia del Nord, senza con ciò compromettere il raggiungimento dei fini propri dell'organizzazione del mercato agricolo. Poiché un simile provvedimento avrebbe potuto ridurre il divario concorrenziale esistente fra i mulini tedeschi e quelli francesi, riportandolo a proporzioni accettabili, è evidente che i ricorrenti hanno ragione nel sostenere che la disciplina in esame effettua una grave discriminazione nei loro confronti.

4. Una volta accertata l'illegittimità del provvedimento, il metodo seguito nei casi di responsabilità delle istituzioni e finora ritenuto corretto impone di accertare se vi sia stata colpa. Affrontiamo ora questo problema.

Diciamo subito che l'esame è particolarmente delicato quando ci si trova di fronte ad atti legislativi emanati per valere durante un periodo piuttosto lungo e nei confronti di una pluralità di interessati. In questi casi, infatti, l'analisi è complessa e difficile il giudizio. Nella fattispecie, i convenuti si difendono sostenendo anzitutto che era lecito partire dal presupposto che anche i mulini tedeschi avrebbero potuto rifornirsi sul mercato francese e ridurre così al minimo il loro svantaggio.

In secondo luogo, essi fanno valere l'impossibilità di prevedere che i prezzi del mercato francese, caratterizzato da un deficit di produzione, avrebbero preso un andamento diverso da quelli del mercato italiano, cioè che non avrebbero superato di molto i prezzi d'intervento ed avrebbero così garantito ai mulini francesi un considerevole vantaggio concorrenziale.

Se sulla base di queste osservazioni esaminiamo la questione della colpa, dobbiamo escludere senz'altro l'ipotesi di un illecito *deliberato*. Si deve in realtà soltanto accertare se si sia trattato di negligenza, se cioè si possa sostenere che il Consiglio, usando la necessaria diligenza, avrebbe potuto ravvisare ed evitare le conseguenze di cui si è parlato.

Limitato così il campo dell'indagine, ci si deve subito chiedere se, in ordine al primo punto (accesso degli operatori tedeschi al mercato francese), il Consiglio possa invocare a discolpa la circostanza che non gli sarebbero state rese sufficientemente note la particolarità del mercato francese. Sotto questo aspetto è rilevante che gli organi della Comunità conoscevano o almeno avrebbero dovuto conoscere il sistema di collocamento dei raccolti proprio del mercato francese (si pensi solo alla già citata pubblicazione in «Le Petit Meunier» del 1969).

Era loro noto altresì l'andamento del mercato nella Francia del Nord, dove, nonostante il rilevante aumento della produzione in un periodo relativamente breve, la domanda è tuttora superiore all'offerta. In questa situazione, che non si può non tener presente al momento dell'istituzione di una disciplina di mercato, risulta del tutto utopistica la supposizione che i mulini tedeschi potessero, in un margine di tempo piuttosto breve, accedere al mercato francese del grano duro in condizioni di parità con i mulini francesi. Sono quindi dell'opinione che ci si trovi di fronte ad un grave errore di valutazione, atto senz'altro a concretare un comportamento colposo.

Per quanto riguarda invece l'andamento dei prezzi francesi, che non si sono allontanati notevolmente dai prezzi d'intervento, per avvicinarsi ai prezzi indicativi, come sarebbe stato nella logica del sistema e come in effetti è avvenuto in Italia, sono d'avviso che si possa ammettere un «errore di previsione» scusabile da parte del Consiglio. Tuttavia anche contro questo punto di vista si possono sollevare diverse obiezioni. Già in una nota a verbale del Consiglio dei ministri dell'anno 1964 è detto chiaramente che la Commissione è tenuta a controllare eventuali alterazioni dei rapporti di con-

correnza sul mercato del grano duro. L'attenzione degli organi comunitari era stata quindi espressamente richiamata sulle particolarità del suddetto mercato.

Non si può inoltre fare a meno di considerare che il problema era stato oggetto di un'interrogazione parlamentare presentata dall'on. Kriedemann nel novembre 1970. Dalla risposta della Commissione appare evidente che quest'ultima era a conoscenza del fatto che i prezzi francesi avevano superato di ben poco i prezzi d'intervento. Un simile sviluppo non era quindi del tutto inaspettato, né risultava incomprensibile agli organi comunitari, come è dimostrato tra l'altro dai già citati tentativi di spiegazione, che sono stati fatti nel presente giudizio (in altre parole dai riferimenti all'andamento dei costi francesi).

Si aggiunga che non soltanto la situazione francese doveva essere ben nota al rappresentante della Francia nel Consiglio dei ministri ed ai suoi esperti, ma che anche gli interessati avevano tempestivamente fatto presente quanto sopra. Si trascuri pure l'invio alla Commissione (nel 1969) di una relazione da parte dell' attuale ricorrente nella causa 65-72; si dovrà tuttavia concedere qualche peso agli interventi dei ricorrenti presso il ministero federale dell'agricoltura negli anni 1968 e 1969 (non è invece certo e sarebbe eventualmente ancora da chiarire, se il presidente del «Deutscher Hartweizenmühlenverband» (Unione tedesca dei mulini da grano duro) abbia esposto anche oralmente alla Commissione le sue considerazioni in materia).

In conclusione, proprio perché erano in causa provvedimenti di notevole portata, tali da modificare la struttura stessa del mercato e da richiedere pertanto una speciale attenzione da parte degli organi comunitari, non si dovrebbe esitare a riconoscere un comportamento colposo di questi ultimi. Ammesso questo e non essendo richiesta la colpa grave, si deve ritenere che sussista questo presupposto della responsabilità della Comunità.

5. L'ulteriore problema del se la disciplina impugnata abbia effettivamente danneggiato i ricorrenti non richiede una lunga trattazione.

I ricorrenti sostengono, come è noto, di essere stati sottoposti in larga misura alla concorrenza di prodotti di trasformazione francesi, la cui lavorazione avveniva in condizioni molto più favorevoli. Ciò avrebbe condotto sia ad una perdita di posizioni commerciali, sia ad una diminuzione dei guadagni, in quanto i ricorrenti sarebbero stati costretti ad adeguarsi ai prezzi del semolino francese.

Nella fattispecie si può ben dire che l'esattezza di tali affermazioni appare probabile. Inoltre è dimostrato che, in primo luogo, le importazioni di semolino dalla Francia sono notevolmente aumentate a partire dal 1969 (circa 7 000 t) fino a raggiungere ultimamente le 33 000 t, in secondo luogo si è avuta, a partire dal 1968 una indiscutibile contrazione del volume d'affari dei ricorrenti (come del resto di tutti i mulini tedeschi). La loro attività di macinazione del grano duro è, in generale, decisamente in regresso. In particolare posso fare riferimento alle dettagliate statistiche che vi sono state fornite dai ricorrenti. Per la nostra indagine è sufficiente, al momento, questa constatazione; l'effettivo ammontare del danno potrà invece essere oggetto di un successivo esame.

6. Posso trattare abbastanza rapidamente anche i problemi del rapporto di causalità e di un eventuale concorso di colpa dei ricorrenti.

Per quanto concerne il rapporto di causalità, i convenuti osservano che non si possono far risalire all'organizzazione di mercato né il fatto che i ricorrenti non siano stati in grado di inserirsi sul mercato francese del grano duro, né il fatto che il prezzo del grano duro francese si sia mantenuto, in generale, pari al prezzo d'intervento o di poco superiore.

L'osservazione è sostanzialmente giusta, ma ha, a mio avviso, scarsa rilevanza. È determinante invece la circostanza che, all'atto della emanazione delle norme in esame, venne riscontrata una situazione di mercato, precisamente una struttura rigida del mercato francese particolar-

mente favorevole agli operatori francesi, che non poteva essere rapidamente modificata. Inoltre si dovevano considerare le leggi della formazione dei prezzi, delle quali si può ragionevolmente presumere che non dipendano da fattori di disturbo della concorrenza. Di tutti questi elementi il legislatore ha da tener conto. Se egli avesse usato la debita diligenza, non avrebbe potuto sfuggirgli che per i mulini tedeschi era determinante il prezzo d'entrata del grano duro, dato che era loro impossibile sfruttare i prezzi inferiori correnti in Francia. Poiché, nonostante la riscontrata «ripartizione del mercato», il legislatore ha fissato i prezzi nel modo che sappiamo, a lui si devono imputare l'alterazione della concorrenza e il danno subito dai mulini tedeschi, in altre parole, il suo comportamento costituisce una causa adeguata del danno.

In relazione all'asserito concorso di colpa dei ricorrenti, i convenuti fanno valere diversi argomenti e precisamente che i mulini tedeschi avrebbero una minor percentuale di resa, non avrebbero impugnato i provvedimenti con cui furono introdotti i prelievi e non avrebbero comunicato, in modo tempestivo ed efficace, agli organi comunitari il loro punto di vista.

Su questi punti credo di poter fare le seguenti osservazioni.

Circa la percentuale di resa abbiamo sentito in corso di causa — come ho già ricordato — che nella stagione 1971/72, rilevante ai fini della causa, non c'era più un divario degno di nota fra i mulini tedeschi e quelli francesi. Inoltre una simile circostanza potrebbe spiegare soltanto in minima parte la situazione di svantaggio concorrenziale che si era venuta a creare.

In relazione alla mancata impugnazione dei provvedimenti relativi ai prelievi è stato giustamente spiegato che i ricorrenti non provvedevano direttamente alle importazioni e non avevano quindi la possibilità d'impugnare dinanzi ad un giudice nazionale la legittimità della normativa concernente i prezzi.

Non si può infine parlare di concorso di colpa con riferimento alla mancata presentazione di interrogazioni parlamentari o di reclami ufficiali agli organi della comunità, in ispecie se si considera che i reclami più tardi effettivamente presentati non furono presi in considerazione. Né si può dimenticare che, in ogni caso, i ricorrenti presentarono vari reclami ai propri ministri nazionali e che questa circostanza doveva pur essere nota al Consiglio dei ministri.

Nemmeno dall'indagine sul rapporto di causalità e su di un eventuale concorso di colpa si ricava perciò alcun elemento che possa indurre ad escludere la responsabilità delle istituzioni comunitarie.

7. La condanna della Comunità al risarcimento dei danni non ci sembra perciò discutibile. Resta solo da chiedersi se il danno possa già essere liquidato nella sentenza che verrà ora emessa o se la Corte — come sostiene in particolare la Commissione — debba per il momento limitarsi a statuire sull'*an*.

Occorre dire che non si può certo procedere come desidererebbero i ricorrenti, nel senso che non si può condannare la Comunità al pagamento delle somme che risultano dai calcoli dei ricorrenti medesimi (quantità di grano duro importate durante la stagione 1971/72 moltiplicate per la differenza fra prezzo d'entrata e prezzo d'intervento, diminuita di 1,1 unità di conto). In effetti, non solo si può obiettare che un simile calcolo astratto dei danni subiti è chiaramente ignoto al diritto internazionale e non può pertanto venire ammesso come principio generale di diritto nell'ambito dell'art. 215; è pure rilevante che non si può far carico al Consiglio di aver ingiustamente omesso una riduzione del prezzo di entrata a favore dei mulini tedeschi.

Partendo dalla discriminazione ormai accertata e dal fatto che essa avrebbe potuto essere ridotta, se il prezzo d'intervento per la Francia del Nord fosse stato fissato, come negli anni precedenti, più vicino al prezzo d'entrata, la questione decisiva è piuttosto quella di determinare in quale situazione si sarebbero trovati i ricorrenti se non vi fosse stata detta discri-

minazione. Si deve altresì considerare quali sarebbero stati gli sviluppi della situazione in Francia, qualora il prezzo d'entrata fosse stato ridotto. È perciò necessario accertare (prendendo come punto di riferimento l'accertato superamento dei prezzi di intervento) quali maggiori spese avrebbero incontrato i mulini francesi, se ed in quale misura sarebbero diminuite le loro esportazioni in Germania, se ed in quale misura i ricorrenti non avrebbero perso posizioni di mercato o guadagnato di meno per la necessità di adeguarsi ai prezzi del semolino francese. È chiaro però che tali questioni non possono essere tutte risolte ora; può risolverle con competenza soltanto un perito che esamini accuratamente la situazione di ogni singola impresa e determini poi l'ammontare del danno da essa subito.

Ritengo pertanto che, al momento, sia unicamente possibile statuire sull'*an* e che l'ammontare dei danni possa essere accertato soltanto da un perito. Analoga conclusione vale per gli interessi: tutt'al più si può ritenere fondata la richiesta, ma la liquidazione non potrà aver luogo che in un momento successivo.

8. Rimane ora da trattare il motivo d'impugnazione dedotto dai ricorrenti nella replica, cioè il problema del se si possa esigere (anche in mancanza di colpa) il risarcimento per un atto illegittimo avente effetto analogo a quello dell'espropriazione dell'avviamento commerciale (che, in diritto tedesco, fa parte della proprietà). Di per sé un simile esame sarebbe ormai superfluo, tanto più che non si può per questa via giungere ad un maggior risarcimento. Desidero nondimeno prendere posizione, se non altro in subordine e rapidamente, anche su questo problema.

a) Si presenta innanzitutto una questione di ricevibilità, in quanto il suddetto motivo d'impugnazione è stato dedotto soltanto nella replica. I convenuti ne eccepiscono l'irricevibilità, con riferimento all'art. 42, § 2, 1° comma del regolamento di procedura, che recita: «È vietata la deduzione di mezzi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto o di fatto emersi durante la fase scritta».

Tale eccezione potrebbe a prima vista essere ritenuta fondata, posto che il suddetto motivo non costituisce certamente uno sviluppo di argomenti già contenuti nella citazione (nel qual caso, come è noto, l'art. 42, § 2, non sarebbe applicabile). Ci troviamo piuttosto di fronte ad un motivo d'impugnazione autonomo e non possiamo neppure dire che la sua presentazione sia stata resa possibile dalle allegazioni della controparte. Mi sembra tuttavia che la Corte, la quale ha già avuto occasione di interpretare l'art. 42 in relazione ad una modifica della domanda giudiziale (nel presente caso si dovrebbe piuttosto parlare di un completamento della domanda giudiziale), non adotti sempre criteri così rigidi. Particolarmente nei casi in cui non sono previsti termini d'impugnazione (ad esempio nel caso in cui venga chiesto in un secondo tempo il risarcimento del danno), la Corte ha ripetutamente ammesso, prescindendo dall'art. 42, ampliamenti della domanda (forse in adesione al principio di diritto tedesco, secondo cui in tali casi è determinante la «pertinenza» della domanda all'oggetto della causa).

È dunque possibile anche nel presente giudizio non tener conto dell'art. 42 del regolamento di procedura e passare, nonostante alcuni dubbi, all'esame del motivo di impugnazione fatto valere nella replica.

b) Se si procede in tal senso, si presenta però subito l'ulteriore problema del se una simile pretesa di risarcimento sia perlomeno nota al diritto comunitario (cioè se ci sia un principio giuridico generale di questa natura) o se invece si tratti di un istituto proprio del diritto tedesco, sviluppatosi da principi di tutela costituzionale, che non trovano rispondenza in tutti gli Stati membri (Jaenicke in «Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht», volume 44, pag. 69 e seguenti, pubblicato dal Max-Planck-Institut per gli studi di diritto pubblico straniero e di diritto internazionale).

Dall'esame del problema le eccezioni opposte alla tesi dei ricorrenti sembrano assumere un peso considerevole. Uno sguardo all'intorno fra i vari ordinamenti permette infatti di accertare che un simile istituto giuridico è sconosciuto a tutti gli altri Stati membri. Tutt'al più si potrebbe trovare qualche analogia con il diritto francese, più precisamente con la responsabilità dello Stato per leggi che ledano l'uguaglianza dei cittadini di fronte ai tributi. Tale responsabilità sussiste, anche senza colpa, quando ci sia stata un'eccessiva imposizione a carico di singoli e si sia verificato un danno grave e specifico (Conseil d'État, Raccolta 47, 436; 48, 3.21). La responsabilità oggettiva è nota anche al diritto belga per certi casi di danno straordinario causato da leggi o regolamenti (Cambier, *Responsabilité de la puissance publique,* 1947, pag. 300 e seguenti).

Ora è ben vero, come si è già detto al momento di esaminare la responsabilità per illecito legislativo, che, per poter parlare della esistenza di principi generali del diritto ai sensi dell'art. 215, 2° comma, non è indispensabile la loro presenza negli ordinamenti di *tutti* gli Stati membri (ad esempio Wengler, citato da Heldrich in Europarecht 1967, pag. 346). Una base come quella ora esposta, cioè la dimostrazione della presenza di questo istituto soltanto in due o tre ordinamenti, e per di più con notevoli differenze dall'uno all'altro, sarebbe però troppo ristretta per utilizzarla in relazione all'art. 215, 2° comma. Né si può qui affacciare l'idea che il sistema del mercato comune e le sue particolari strutture raccomandino l'accoglimento di una simile responsabilità. Anzi — come ha dimostrato il Consiglio — si può piuttosto argomentare in senso contrario. La tesi del Consiglio, secondo cui gli autori del trattato avrebbero volutamente escluso la compensazione degli svantaggi derivanti dall'instaurazione del mercato comune, tesi che si fonda in parte sui lavori preparatori del trattato (relazione Spaak), ha effettivamente una certa consistenza. Ciò si può dire, sia perché spesso è difficile accertare il corrispondente rapporto causale, sia perché altrimenti si giungerebbe ad una situazione di immobilismo nel settore della politica economica e vi sarebbero notevoli difficoltà nel realizzare le necessarie riforme di struttura. Anche dall'interpretazione sistematica del trattato — a prescindere dal fatto che il principio della applicazione graduale garantisce una certa attenuazione di eventuali svantaggi — si può desumere che sono previste unicamente misure di compensazione di natura eccezionale (ad esempio quelle di cui all'art. 92 — sovvenzioni dagli Stati — crediti di riconversione concessi dalla Banca europea degli investimenti o aiuti di riconversione per i lavoratori concessi dal Fondo sociale).

Senza approfondire il problema, si può pertanto concludere che gli argomenti più validi sono stati svolti dai convenuti e che è difficile ammettere nel diritto comunitario il risarcimento del danno causato da un intervento avente effetto analogo a quello di una espropriazione.

c) Si può infine aggiungere che, anche ammettendo in linea di principio la possibilità di un siffatto risarcimento, non per questo i ricorrenti avrebbero qualcosa da guadagnare. Infatti i presupposti di tale pretesa sarebbero, almeno per il diritto tedesco, molto difficili da dimostrare.

È anzitutto necessario che un provvedimento delle pubbliche autorità produca effetti simili a quelli di una *espropriazione,* incidendo nella sostanza stessa dell'attività commerciale (anche il diritto francese richiede in tali casi un *grave* intervento). Di ciò non si può in realtà quasi parlare in relazione al periodo che ci interessa, cioè la stagione 1971/72. Gli stessi ricorrenti hanno soltanto fatto menzione della perdita di posizioni commerciali e di minori guadagni, in altre parole di svantaggi che, secondo l'univoca giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale) (volume XIII, pag. 229; volume XVI, pag. 187), non bastano a far apparire fondata una simile pretesa. Una minaccia per l'esistenza dei ricorrenti pote-

va invece profilarsi solo nel futuro e non è finora stata provata in modo convincente (all'uopo bisognerebbe ad esempio risolvere la questione del se in Francia i prezzi non siano ancora saliti molto al disopra del prezzo d'intervento e se non sia ancora possibile ai ricorrenti, aumentando i propri sforzi, riuscire a procurarsi — anche in considerazione dell'aumentata coltivazione di grano duro — un consistente accesso al mercato francese).

Contro le critiche dei ricorrenti potrebbe inoltre essere osservato che la giurisprudenza (ad esempio quella del Bundesgerichtshof — volume 45, 87) non considera come facenti parte dell'esercizio commerciale le condizioni di approvvigionamento e che nessun operatore economico può pretendere il mantenimento di determinate provvidenze pubbliche (ad esempio, dazi protettivi). Sotto questo aspetto è degno di nota che i tribunali francesi sono in generale orientati a non riconoscere la responsabilità dello Stato in relazione a leggi o regolamenti di *pianificazione economica.*

Infine, si deve menzionare il presupposto richiesto dal diritto tedesco (BGH, NJW 1971, pag. 607), secondo cui deve sussistere un'intromissione *immediata* nell'esercizio commerciale (è questo un elemento al quale, nell'interesse di una necessaria delimitazione della pretesa, non si può proprio rinunciare). Anche di ciò però è difficile parlare, quando, — come nel presente caso — una pluralità di fattori (incoraggiamento della produzione di grano duro, fissazione di prezzi diversi senza che fosse tenuto conto delle leggi del mercato francese) conduce alle conseguenze dannose.

d) Anche volendo ammettere il motivo dedotto nella replica, si deve già dopo un sommario esame concludere che la pretesa dei ricorrenti non può essere accolta.

9. Dopo questa indagine relativamente estesa in ordine ad un caso che in molti punti si presentava veramente problematico, permettetemi di riassumere ancora una volta le mie conclusioni.

Ritengo che i ricorsi siano ricevibili solo in quanto diretti contro la Comunità, rappresentata dal Consiglio dei ministri; in quanto diretti contro la Commissione essi vanno invece dichiarati irricevibili.

Lo stato attuale del procedimento consente di dichiarare fondati i ricorsi, cioè di statuire con una sentenza interlocutoria che la Comunità è tenuta al risarcimento dei danni subiti dai ricorrenti.

La decisione circa l'ammontare del danno ed il suo risarcimento potrà tuttavia essere presa solo dopo una perizia.

Di conseguenza, non si può per il momento statuire neppure in ordine alle spese.