concedere esenzioni da quanto prescrive il regolamento stesso.

3. La questione relativa all'applicazione dell'art. 215, 2° comma, del Trattato non può essere risolta in sede di procedimento pregiudiziale.

4. La questione del risarcimento, da parte di un ente nazionale, dei danni causati ai singoli da enti o dipendenti degli Stati membri, sia per violazione del diritto comunitario, sia per azione o omissione contrastante col diritto interno e che abbia avuto luogo in occasione dell'applicazione del diritto comunitario, non rientra nell'ambito dell'art. 215, 2° comma, del Trattato e va valutata dai giudici nazionali in funzione del diritto interno dello Stato membro interessato.

5. L'applicazione dell'art. 215, 2° comma, del Trattato è di esclusiva competenza della Corte, non già dei giudici nazionali.

Nel procedimento 101/78,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal *College van Beroep voor het Bedrijfsleven* nella causa dinanzi ad esso pendente fra

GRANARIA BV, Rotterdam,

e

HOOFDPRODUKTSCHAP VOOR AKKERBOUWPRODUKTEN (ente pubblico per l'organizzazione delle attività economiche nel settore dei prodotti agricoli), L'Aia,

domanda vertente sull'interpretazione del regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, «relativo all'acquisto obbligatorio di latte scremato in polvere detenuto dagli organismi d'intervento e destinato ad essere utilizzato negli alimenti per gli animali» (GU n. L 67, del 15 marzo 1976, pag. 18), nonché dell'art. 215, 2° comma, del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; J. Mertens de Wilmars e Mackenzie Stuart, presidenti di Sezione; A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: F. Capotorti;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento e le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. Con provvedimenti 24 marzo e 8 settembre 1976, lo *Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten,* convenuto nella causa principale, rifiutava all'impresa Granaria, ricorrente nella stessa causa, il rilascio di «certificati proteine» relativi a taluni mangimi vegetali, per il motivo che la Granaria non aveva depositato una cauzione, come stabilito dal regolamento CEE del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, «relativo all'acquisto obbligatorio di latte scremato in polvere detenuto dagli organismi d'intervento e destinato ad essere utilizzato negli alimenti per gli animali» (GU n. L 67, del 15 marzo 1976, pag. 18).

2. La Granaria impugnava i suddetti provvedimenti dinanzi al *College van Beroep voor het Bedrijfsleven* (Tribunale amministrativo per le attività economiche), chiedendone l'annullamento per invalidità del regolamento n. 563/76 e rimettendosi al prudente apprezzamento del Collegio quanto alle relative conseguenze.

3. Con decisione 7 dicembre 1976 il giudice olandese sospendeva il procedimento e chiedeva a questa Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità del regolamento n. 563/76.

Con sentenza 5 luglio 1977 emessa nella causa 116/76 (Racc. pag. 1247), la Corte dichiarava che il regolamento era invalido.

4. In seguito a tale sentenza, le parti nella causa principale depositavano, l'8 settembre 1977, ulteriori conclusioni. La Granaria chiede ora al *College van Beroep* di annullare i provvedimenti impugnati e di condannare lo *Hoofdproduktschap* al risarcimento del danno causatole dai provvedimenti stessi, nonché alle spese processuali.

A sostegno delle sue conclusioni, la Granaria osserva che i provvedimenti impugnati sono fondati sul regolamento n. 563/76, dichiarato invalido con sentenza 5 luglio 1977 della Corte di giustizia. Essa sostiene che il danno causatole, rappresentato da oneri finanziari, spese amministrative e di personale, lucro cessante e perdite di fatturato, ammonta a 604 070 fiorini.

Lo *Hoofdproduktschap* ammette che va accolta la domanda di annullamento dei provvedimenti impugnati, ma nega di essere responsabile del danno subito dalla Granaria a causa di tali provvedimenti.

Esso contesta altresì l'esattezza dell'entità del danno lamentato dalla Granaria, pur riconoscendo che questa ha effettivamente subito un certo pregiudizio, ad esempio in ragione delle spese bancarie inerenti alla costituzione della cauzione ai sensi degli artt. 3, n. 2, e 11 del regolamento n. 563/76.

5. Ritenendo che la controversia solleva problemi d'interpretazione del diritto comunitario, il *College van Beroep,* con provvedimento 31 marzo 1978, ha sospeso il procedimento e sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«I — 1) Se quanto disposto dal regolamento n. 563/76 implichi, secondo una corretta interpretazione, che il convenuto era obbligato — fino alla dichiarazione d'invalidità dello stesso regolamento — a rifiutare, di fronte ad una domanda come quella presentata dalla ricorrente, il rilascio del "certificato proteine":

anteriormente al 1° aprile 1976, se il richiedente non avesse costituito una cauzione, come stabilito nell'art. 11 del regolamento, e

a decorrere dal 1° aprile 1976, se il richiedente non avesse prodotto il documento di cui all'art. 6 del regolamento ovvero non avesse costituito la cauzione di cui all'art. 3, n. 2, dello stesso.

2) Per il caso in cui la questione sub 1) venga risolta affermativamente: se si debba ritenere che il Trattato ed i principi sui quali esso è basato implichino, secondo una corretta interpretazione, che il convenuto aveva tuttavia il potere di esonerare il richiedente dall'obbligo di soddisfare le condizioni poste dal regolamento, relativamente al periodo anteriore al 1° aprile 1976 ed al periodo successivo a tale data, per il rilascio di un "certificato proteine".

II — Per il caso in cui la questione sub 1) venga risolta affermativamente e la questione sub 2) negativamente, si sollevano le seguenti questioni:

3) Se l'art. 215, 2° comma, del Trattato vada interpretato nel senso che la Comunità, per avere adottato il suddetto regolamento, poi dichiarato invalido dalla Corte di giustizia delle Comunità europee per i motivi indicati nella relativa sentenza, è direttamente responsabile nei confronti del soggetto leso — nella fattispecie la ricorrente — del danno da esso subito per il semplice fatto che il regolamento, prima di essere dichiarato invalido dalla Corte, è stato attuato ed applicato in modo perfettamente conforme al suo contenuto e alla sua portata, da parte dell'ente a ciò competente.

4) In caso affermativo, se l'art. 215, 2° comma, del Trattato implichi, secondo una corretta interpretazione, che direttamente responsabile del danno è soltanto la Comunità ovvero anche, in solido o pro quota, lo Stato membro o l'ente da questo dipendente, che abbia attuato ed applicato il regolamento.

5) Se l'art. 215, 2° comma, del Trattato implichi, secondo una corretta interpretazione, che, qualora siano in tutto o in parte direttamente responsabili del danno di cui alle due precedenti questioni, lo Stato membro o l'ente da questo dipendente possono esercitare azione di regresso ed essere risarciti dalla Comunità.

III — 6) Per il caso che la Comunità non sia esclusivamente responsabile del danno di cui al punto II e, di conseguenza, questo Collegio debba pronunziarsi in merito all'eventuale responsabilità del convenuto ed al relativo obbligo di risarcimento, se l'art. 215 ed altre disposizioni del Trattato implichino, secondo una corretta interpretazione, che la pronunzia dev'essere emessa, nella fattispecie, con riferimento ai principi enunciati nell'art. 215, 2° comma, del Trattato ovvero esclusivamente in base al diritto interno olandese.

7) Per il caso che questo Collegio debba pronunziarsi, nella fattispecie, applicando i principi enunciati nell'art. 215, 2° comma, del Trattato, se questa norma implichi, secondo una corretta interpretazione, che qualsiasi danno, purché ragionevolmente prevedibile, può dar luogo a risarcimento.

8) Se i principi del Trattato o eventuali disposizioni dello stesso implichino che le spese di patrocinio, in una causa come quella in esame, vanno considerate come un danno di cui la parte lesa possa in via di principio pretendere l'integrale risarcimento, ovvero come spese processuali sulle quali si debba statuire secondo le norme nazionali vigenti in materia».

6. Dal provvedimento di rinvio risulta che, a prescindere dall'esattezza o meno degli elementi costitutivi del danno indicati dalla Granaria e degli importi da questa calcolati, il giudice proponente ritiene che il metodo applicato dall'interessata per la liquidazione del danno causatole dai due provvedimenti impugnati è, in linea di principio, accettabile. Esso ammette che, a causa di tali provvedimenti, indipendentemente dalle varie voci indicate, la Granaria ha dovuto comunque sopportare, per la costituzione della cauzione, particolari spese bancarie. Così pure, esso ammette che l'impresa ha dovuto sostenere spese relative alla controversia.

7. Il provvedimento di rinvio è pervenuto in cancelleria il 27 aprile 1978.

In forza dell'art. 20 dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno depositato osservazioni scritte la ricorrente nella causa principale, il Governo dei Paesi Bassi, il Consiglio e la Commissione delle Comunità europee.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

A — Osservazioni della ricorrente nella causa principale

1. *In merito alla prima questione,* la Granaria sostiene che l'organo nazionale incaricato di applicare determinate disposizione comunitarie può, in via di principio, presumere che tali disposizioni siano valide, fino a che il giudice competente non abbia statuito altrimenti. Questo principio ammette, tuttavia, un'eccezione, qualora si tratti di disposizioni generali la cui attuazione è affidata agli Stati membri; in tal caso, gli organi nazionali interessati, tenuto conto dei principi generali della sana amministrazione e della certezza del diritto, devono logicamente accorgersi, anche prima che il giudice si sia pronunziato al riguardo, dell'invali-

dità di una disposizione comunitaria e del fatto che la sua applicazione sarebbe in contrasto con l'art. 5 del Trattato.

Secondo la Granaria, è questa l'ipotesi che si è verificata nella fattispecie. Gli ambienti commerciali interessati, in Olanda, hanno invero fatto rilevare al convenuto nella causa principale, prima dell'emanazione del regolamento n. 563/76 e immediatamente dopo, che questo testo non era valido. La Granaria sostiene che, avendo ignorato tali avvertimenti, il convenuto si è assunto il rischio dell'invalidità del regolamento. Dalla sentenza della Corte nella causa 116/76 (Granaria) risulta ch'esso ha commesso, in proposito, un errore di diritto le cui conseguenze devono restare a suo carico.

2. La *seconda questione* andrebbe risolta, secondo la Granaria, in senso negativo, poiché né il regolamento n. 563/76 né i principi generali del diritto comunitario attribuiscono al convenuto alcuna facoltà di esonero dagli obblighi imposti dal regolamento, visto che questo non contempla un siffatto esonero.

3. In merito alla *terza questione*, la Granaria sottolinea di non ritenere responsabile la Comunità per il danno causatole dall'applicazione del regolamento invalido. A suo avviso, responsabile del danno da essa subito è, secondo il diritto interno, il convenuto nella causa principale.

La Granaria parte dall'idea che la Comunità può essere dichiarata responsabile, a norma dell'art. 215 del Trattato, di un determinato danno subito dal soggetto leso, soltanto qualora quest'ultimo abbia formalmente agito per danni contro la Comunità.

Essa sostiene che sulla terza questione del *College van Beroep* la Corte si è già pronunziata, in via di principio, e precisamente in senso negativo, nella sentenza 25 maggio 1978 (cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77 *HNL e altri c/ Consiglio e Commissione*, Racc. pag. 1209).

Essa osserva inoltre che la causa principale non verte essenzialmente sul danno che, in seguito all'applicazione del regolamento invalido, si è in definitiva concretato in un aumento del prezzo dei prodotti considerati, bensì soprattutto su un «danno individuale» di cui la Granaria non ha potuto in alcun modo rifarsi trasferendolo sulla clientela, cioè quello relativo alle spese amministrative e di personale. Tale «danno individuale» non può, data la sua eccezionale entità, essere considerato come un elemento del rischio inerente a qualsiasi attività imprenditoriale, il quale deve perciò, secondo la giurisprudenza della Corte nell'ambito dell'art. 215 del Trattato, essere sopportato dal singolo imprenditore. *Ad abundantiam*, la Granaria aggiunge che, a suo avviso, tale «danno individuale» dev'essere valutato, nella causa principale, in base al diritto interno e non ai sensi dell'art. 215 del Trattato.

La Granaria ritiene, alla luce della recente giurisprudenza della Corte in merito all'art. 215 del Trattato, di avere in linea di principio la possibilità di agire per danni contro di Comunità, in forza del 2° comma del suddetto articolo, nell'ambito di un separato procedimento.

4. Circa la *quarta questione*, la Granaria sostiene che colui che ha subito il danno può ottenere il risarcimento una sola volta, da parte del responsabile (Comunità e/o Stato membro). Il soggetto leso può, a scelta, pretendere il risarcimento

dalla Comunità ovvero dallo Stato membro considerato, se e in quanto giuridicamente responsabili.

Gli Stati membri, tuttavia, non possono essere ritenuti responsabili del danno ai sensi dell'art. 215 del Trattato, bensì unicamente in base al diritto interno. La Comunità può venire dichiarata responsabile ai sensi dell'art. 215 del Trattato soltanto nell'ambito di uno specifico procedimento, non già in sede nazionale, in una lite come quella che è all'origine del presente procedimento.

Questa tesi implica che il convenuto nella causa principale, in quanto autorità competente, è responsabile, oltre che del danno causato dai provvedimenti impugnati, anche di quello derivante dall'invalidità del regolamento n. 563/76 e dall'applicazione di questo testo. Il giudice nazionale deve stabilire l'entità del danno «europeo» in base al diritto interno.

5. Circa la *quinta questione,* la Granaria osserva che l'eventuale corresponsabilità solidale della Comunità e di uno Stato membro può risolversi nel fatto che il responsabile il quale abbia debitamente risarcito il soggetto leso si rivalga o eserciti in seguito azione di regresso, per una parte del risarcimento, nei confronti dell'altro responsabile, secondo i principi generali del diritto comunitario.

6. Con riferimento alla *sesta questione,* la Granaria osserva che, come si desume da quanto precede, la responsabilità del convenuto nella causa principale per il danno «europeo» e per il danno «nazionale» derivante dall'applicazione del regolamento invalido e dai provvedimenti impugnati dev'essere valutata in base al diritto olandese.

7. Secondo la Granaria, la *settima questione* del College van Beroep è irrilevante.

Per il caso che la Corte ritenesse altrimenti, l'impresa sostiene che la corretta interpretazione dell'art. 215 del Trattato CEE implica che qualsiasi danno subito dal soggetto leso può in via di principio dar luogo a risarcimento, purché sia ragionevolmente prevedibile.

8. In merito all'*ottava questione,* la Granaria osserva che le spese di patrocinio vanno valutate in base al diritto interno e considerate come un danno di cui la parte lesa può, in via di principio, pretendere il risarcimento, se e in quanto tali spese fossero ragionevolmente prevedibili.

Per il caso in cui la Corte ritenesse che la presente questione va risolta nel senso dell'applicazione del diritto comunitario, la Granaria sostiene che le spese di patrocinio vanno considerate come un danno di cui la parte lesa può, in via di principio, pretendere il risarcimento, se e in quanto tale danno fosse ragionevolmente prevedibile.

B — Osservazioni del Governo dei Paesi Bassi

1. Il Governo olandese osserva che la Comunità è l'unica responsabile del danno subito dalla Granaria per il fatto che le autorità olandesi hanno adottato, anteriormente al 1° aprile 1976, provvedimenti nazionali ai sensi dell'art. 11, 3° comma, del regolamento n. 563/76. La tesi secondo cui gli organi nazionali incaricati di applicare un regolamento dovrebbero sempre accertare, prima di metterlo in atto, ch'esso non sia invalido, è incompatibile col sistema istituzionale creato

dai Trattati e può dar luogo, in pratica, a gravi difficoltà. Ciò risulterebbe dalla sentenza della Corte 7 febbraio 1973 (causa 39/72, *Commissione c/ Italia,* Racc. pag. 101).

Secondo il Governo olandese, sia la Comunità sia gli Stati membri possono essere ritenuti responsabili, qualora applichino una normativa successivamente dichiarata invalida, soltanto in quanto detta applicazione costituisca un manifesto e grave eccesso di potere. Esso rimanda, in proposito, alla sentenza della Corte nelle cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77 (HNL). Tale ipotesi non si verifica nella fattispecie.

2. Il Governo olandese sottolinea poi che, in particolare nella prima fase del ciclo commerciale dei prodotti considerati, fase nella quale opera la Granaria, l'aumento degli oneri determinato dal regolamento n. 563/76 viene trasferito su coloro che operano nelle fasi successive. Di questo elemento deve tenersi conto nella valutazione del danno.

3. Il Governo olandese sostiene che la *prima questione* va risolta in senso affermativo. Anteriormente al 1° aprile 1976 era infatti impossibile, sotto il profilo amministrativo, prescindere dalla costituzione di una cauzione.

Quanto al periodo successivo al 1° aprile 1976, lo stesso Governo rileva che i regolamenti di cui trattasi non offrono alcuno spunto nel senso che, in determinate circostanze, gli Stati membri non sarebbero stati obbligati a subordinare il rilascio del «certificato proteine» alla costituzione della cauzione di cui all'art. 3, n. 2, del regolamento n. 563/76 o alla presentazione del documento di cui all'art. 6 dello stesso testo.

4. Secondo il Governo olandese, la stessa soluzione vale per la *seconda questione:* nei regolamenti considerati non si rinviene alcuna indicazione nel senso che, in determinate circostanze, gli Stati membri avessero la facoltà di esonerare il richiedente dall'obbligo di soddisfare le condizioni poste dal regolamento per ottenere il rilascio del «certificato proteine».

C — Osservazioni del Consiglio

1. Il Consiglio sostiene che la *prima questione* va risolta in senso affermativo.

2. A suo avviso, la *seconda questione* dev'essere risolta in senso negativo, in quanto il regolamento n. 563/76 non contempla la possibilità che gli Stati membri stabiliscano deroghe alle sue disposizioni.

3. Il Consiglio ritiene che le altre questioni pregiudiziali potrebbero essere chiarite meglio nell'ambito di un ricorso diretto contro la Comunità o i suoi organi, ai sensi dell'art. 178 o dell'art. 215, 2° comma, del Trattato, che non in un procedimento pregiudiziale ai sensi dell'art. 177.

D — Osservazioni della Commissione

1. Secondo la Commissione, la *prima questione* va risolta in senso affermativo.

2. La *seconda questione* dev'essere, a suo avviso, risolta in senso negativo, in quanto il regolamento n. 563/76 non attribuisce alcun effettivo potere discrezionale agli Stati membri. Lo Stato membro che intenda contestare la validità di un regolamento deve farlo seguendo il sistema d'impugnazione a tal uopo istituito dal Trattato.

3. a) Prendendo in esame la *terza questione,* la Commissione sostiene che, come risulta dalla sentenza della Corte nelle cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77 (HNL), la Comunità non è, nella fattispecie, responsabile del danno che la ricorrente nella causa principale asserisce di aver subito.

3. b) Restando sempre nell'ambito della terza questione, la Commissione esprime poi il suo punto di vista circa il seguito che il giudice nazionale deve dare alle azioni dinanzi ad esso esperite dalla ricorrente nella causa principale. Essa rileva anzitutto, in tale contesto, che la responsabilità extracontrattuale delle autorità nazionali che abbiano violato disposizioni comunitarie (ad esempio, applicando un regolamento poi dichiarato invalido) dev'essere fatta valere dinanzi ai giudici nazionali. L'art. 215, 2° comma, del Trattato attribuisce infatti competenza alla Corte di giustizia unicamente nel caso di azioni intentate contro la Comunità per i danni causati dalle sue istituzioni o dai suoi dipendenti. Le autorità nazionali non sono comprese fra questi soggetti, neppure quando diano attuazione a regolamenti comunitari.

Poiché il regolamento n. 563/76 attribuisce alle autorità nazionali soltanto un potere di valutazione puramente formale, è assai poco probabile che possa sorgere una responsabilità extracontrattuale degli Stati membri, relativa al comportamento da questi tenuto nell'attuare e nell'applicare il regolamento stesso.

Ferme restando queste osservazioni di carattere sostanziale, la Commissione sostiene che, sul piano dei principi, le autorità nazionali incaricate dell'attuazione e dell'applicazione di norme comunitarie sono direttamente e definitivamente — vale a dire senza possibilità di rivalsa nei confronti della Comunità — responsabili dei danni extracontrattuali cagionati dal proprio comportamento: ogni qualvolta ad essi spettino determinati poteri ai fini dell'attuazione di norme giuridiche comunitarie, gli Stati membri agiscono, infatti, nell'ambito e in forza della propria sovranità e non in quanto rappresentanti della Comunità. Ciò è quanto la Corte ha affermato, ad esempio, a proposito dei provvedimenti adottati dagli Stati membri, per conto della Comunità, per la riscossione delle risorse proprie di quest'ultima (sentenza 25 ottobre 1972, causa 96/71, *Haegeman c/ Commissione,* Racc. pag. 1005, punti 5-7 della motivazione) nonché a proposito della responsabilità extracontrattuale degli Stati membri nell'attuazione di un regolamento comunitario valido (sentenza 2 marzo 1978, cause riunite 12, 18 e 21/77, *Debayser e altri c/ Commissione,* Racc. pag. 553). Ciò si desumerebbe altresì dall'art. 215, 2° e 3° comma, del Trattato, in cui nulla è detto di una siffatta responsabilità indiretta, né di una eventuale rivalsa della Comunità nei confronti degli Stati membri o viceversa.

La Commissione si pone quindi il seguente quesito: nell'ipotesi in cui venga riconosciuta la responsabilità extracontrattuale di uno Stato membro per i danni causati dai provvedimenti da esso adottati al fine di dare attuazione ad un regolamento comunitario, tale riconoscimento potrebbe influire sull'eventuale responsabilità della Comunità? La risposta dovrebbe essere affermativa, ad esempio, qualora il comportamento illecito dello Stato membro che deve dare attuazione al regolamento risulti, tenuto conto in particolare dell'ampiezza del potere discrezionale attribuito a tale Stato dal regolamento e della gravità dei rispettivi

comportamenti illeciti, tale da far sì che l'intervento dello Stato membro spezzi il nesso di causalità esistente fra il danno e l'atto illecito della Comunità.

3. c) La Commissione esprime poi il proprio parere quanto all'eliminazione degli effetti di un regolamento invalido.

In tale contesto essa osserva che le azioni per il recupero di una determinata somma devono essere esperite, secondo la costante giurisprudenza della Corte (ved. ad esempio, sentenza 96/71, *Haegeman),* dinanzi ai giudici nazionali. Le azioni di recupero mirano all'annullamento di un atto emanato per dare immediata attuazione al regolamento dichiarato invalido. Atti del genere, che costituiscono effetti diretti di un regolamento annullato, rientrano nella sfera d'applicazione dell'art. 174, 2° comma, del Trattato, il quale attribuisce, d'altra parte, competenza alla Corte per indicare gli effetti che devono essere considerati definitivi. La Commissione sostiene che lo stesso vale per il caso in cui la Corte dichiari l'invalidità di un regolamento nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'art. 177 del Trattato. Essa sottolinea che tale eliminazione degli effetti di un regolamento si distingue dall'ipotesi di risarcimento dei danni ai sensi dell'art. 215, 2° comma, del Trattato.

La domanda intesa alla restituzione di una cauzione, eventualmente con i relativi interessi, nonché quella per lo svincolo di una garanzia bancaria sono azioni di recupero di un credito. La questione della possibilità di accogliere siffatte domande dev'essere risolta dal giudice nazionale, in conformità al proprio diritto interno. Ciò vale, fra l'altro, per quanto riguarda i termini processuali. È al giudice nazionale che spetta, inoltre, decidere se il rimborso debba essere in tutto o in parte rifiutato, qualora risulti che l'impresa la quale ha costituito la cauzione o fornito la garanzia abbia trasferito sulla clientela i costi per essa derivanti da tali operazioni. In proposito, il giudice nazionale potrebbe tuttavia interpellare in via pregiudiziale la Corte, competente, secondo l'art. 174, 2° comma, del Trattato, a precisare quali effetti del regolamento annullato vadano considerati definitivi a norma del diritto comunitario.

La Commissione rileva, inoltre, che la domanda intesa ad ottenere il rimborso totale o parziale del prezzo pagato all'acquisto del latte in polvere è collegata alla questione della validità o della conservazione in vigore di accordi di diritto privato conclusi a seguito o addirittura in vista dell'attuazione di un regolamento successivamente dichiarato invalido. L'accertamento dell'eventuale nullità assoluta di un accordo del genere e delle circostanze in cui essa si verifica, la natura degli effetti prodotti da una siffatta nullità e, infine, il grado di probabilità di tali effetti, nel caso in cui, ad esempio, risulti che l'impresa interessata ha trasferito sulla clientela il danno da essa subito, costituiscono altrettante questioni che spetta al giudice nazionale definire in conformità al proprio diritto interno, con riserva del possibile rinvio pregiudiziale alla Corte.

Qualora il giudice nazionale non dichiari nulli o non risolva i contratti d'acquisto di latte in polvere, né ordini quindi il rimborso totale o parziale del prezzo, si potrebbe parlare di risarcimento per la conservazione in vigore dei contratti stessi. Non è tuttavia escluso che, in caso di nullità o di risoluzione del contratto, con eventuale obbligo di rimborso del prezzo, si possa far valere anche un danno supplementare. Siffatte azioni di risarcimento vanno intentate, secondo i principi sopra definiti, contro la Comunità o contro le autorità nazionali o, eventualmente, contro l'una e le altre.

La Commissione osserva infine che, nel caso di imprese le quali abbiano richiesto

il «certificato proteine», ma la cui domanda sia stata respinta in quanto esse non abbiano costituito la cauzione o non abbiano acquistato latte in polvere, non si tratta di recupero di una determinata somma, bensì di risarcimento di danni.

3. d) La Commissione applica poi le osservazioni di cui sopra alle pretese della ricorrente nella causa principale.

A suo avviso, le azioni per lo svincolo di cauzioni o di garanzie bancarie e per il rimborso delle relative spese amministrative e di finanziamento devono essere intentate contro le autorità nazionali dinanzi al giudice nazionale.

Le azioni intese ad ottenere la dichiarazione di nullità o la risoluzione di contratti di acquisto e, in caso di nullità o di risoluzione del contratto, quelle per il rimborso totale o parziale del prezzo e per il pagamento delle relative spese devono anch'esse venire intentate contro le autorità nazionali dinanzi al giudice nazionale.

Le azioni per il risarcimento dei danni in caso di conservazione in vigore del contratto o per il risarcimento dei danni accessori in caso di dichiarazione di nullità o di risoluzione del contratto, come pure le azioni per il risarcimento dei danni causati dal fatto che la domanda di «certificato proteine» sia stata respinta per mancata costituzione della cauzione o per mancata stipulazione del contratto d'acquisto, vanno intentate contro la Comunità dinanzi alla Corte di giustizia e/o contro le autorità nazionali dinanzi al giudice nazionale. Nella fattispecie, tuttavia, le relative pretese non potrebbero essere riconosciute fondate, in quanto, da un lato, secondo la Corte, non sussiste responsabilità extracontrattuale della Comunità e, dall'altro, almeno secondo la Commissione, non si può ravvisare nemmeno la responsabilità extracontrattuale delle autorità nazionali.

La Commissione propone infine di segnalare al *College van Beroep* che i principi generali dell'ordinamento giuridico comunitario consentono che vengano accolte domande di risarcimento proposte da acquirenti diretti di latte magro in polvere soltanto qualora si possa provare che i danni, gli oneri e/o le spese che ne costituiscono oggetto non sono stati trasferiti a carico dei successivi acquirenti. Essa fa rinvio, in proposito, al sistema instaurato dall'art. 2 del proprio regolamento 31 marzo 1976, n. 749, «recante modalità di applicazione dell'art. 5 del regolamento (CEE) n. 563/76 relativo all'acquisto obbligatorio di latte scremato in polvere» (GU n. L 86, del 1° aprile 1976, pag. 50), per i contratti di cui all'art. 5 del regolamento n. 563/76. La Corte dovrebbe inoltre indicare al giudice olandese che non è possibile, per ragioni identiche a quelle già esposte, al punto 6 della motivazione della sentenza emessa nelle cause riunite 83 e 94/76 e 4, 15 e 40/77 (HNL), in merito alle azioni di risarcimento intentate contro la Comunità, accogliere le domande proposte dai clienti degli acquirenti diretti nelle varie fasi successive del ciclo commerciale.

4. Prendendo in esame la *quarta e la quinta questione*, la Commissione rimanda fra l'altro alle proprie osservazioni sulla terza questione.

Essa aggiunge che, in ragione della struttura istituzionale della Comunità, è impossibile ammettere che, in caso di concorrente responsabilità della Comunità e di uno Stato membro o di un organo nazionale, la Comunità e le autorità nazionali debbano rispondere in solido.

Secondo la Commissione, l'applicazione dei principi da essa enunciati non può, nella fattispecie, dar luogo a difficoltà, essendo a suo avviso inammissibile, in casu, che l'applicazione del regolamento

n. 563/76, dichiarato invalido, abbia fatto sorgere la responsabilità degli Stati membri o degli organi nazionali interessati, come, del resto, quella della Comunità.

5. Anche per quanto riguarda la *sesta e la settima questione,* la Commissione rimanda alle proprie osservazioni sulle questioni precedenti.

Essa aggiunge che l'eventuale responsabilità delle autorità nazionali dev'essere valutata in base al diritto interno vigente in materia. Tuttavia, i giudici nazionali che si trovano ad affrontare tale questione sono spesso indotti a chiedere il parere della Corte circa l'interpretazione o la validità delle norme comunitarie da prendere in considerazione. Spesso, infatti, secondo la Commissione, per valutare l'illiceità di un atto di un organo nazionale, è importante conoscere l'esatta portata delle norme comunitarie la cui applicazione abbia dato luogo all'accertata illiceità. Inoltre, il giudice nazionale, nel constatare che ricorrono i vari presupposti stabiliti dal diritto interno per l'esistenza della responsabilità, può essere interessato a sapere in qual misura la Comunità possa essere ritenuta responsabile del danno che è stato causato.

6. L'*ottava questione,* infine, secondo la Commissione, va risolta dal giudice nazionale in conformità al diritto interno.

III — La fase orale del procedimento

1. All'udienza del 30 novembre 1978 hanno presentato osservazioni orali la ricorrente nella causa principale (rappresentata dall'avv. B. H. ter Kuile), il convenuto nella causa principale (rappresentato dall'avv. A. W. P. Helmstrijd), il Consiglio (rappresentato dal sig. A. Brautigam, del suo ufficio legale, in qualità di agente) e la Commissione (rappresentata dal prorio consigliere giuridico sig. J. H. J. Bourgeois, in qualità di agente, assistito dal prof. W. van Gerven).

2. La *Granaria* ha osservato, a proposito della quarta questione, che la responsabilità solidale di uno Stato membro e della Comunità è possibile solo qualora si tratti di responsabilità derivante dallo stesso ordinamento giuridico. Questo ordinamento non può essere che quello comunitario. La responsabilità ai sensi del diritto interno e ai sensi del diritto comunitario — due ordinamenti giuridici diversi — non è responsabilità solidale.

Sulla quinta questione, essa ha osservato che un'azione di regresso sembra possibile, in linea di principio, solo in caso di corresponsabilità ai sensi di uno stesso ordinamento giuridico, non già qualora la responsabilità derivi da due ordinamenti giuridici distinti.

In merito alla sesta questione, la Granaria ha aggiunto alle proprie osservazioni scritte la considerazione che il giudice nazionale, mentre può basarsi sul diritto comunitario per condannare uno Stato membro al risarcimento di danni, non può tuttavia pronunciarsi in base all'art. 215, poiché questa norma riguarda esclusivamente la responsabilità della Comunità e le relative conseguenze.

3. Lo *Hoofdproduktschap* ha dichiarato di condividere, quanto alle prime due questioni, le osservazioni del Consiglio e della Commissione. A suo avviso, le altre questioni sono irrilevanti.

4. Il *Consiglio* ha dichiarato di condividere, quanto alle questioni terza-ottava,

sulle quali esso non ha preso posizione per iscritto, le osservazioni del Governo olandese e della Commissione.

5. La Corte aveva invitato la *Commissione* a fornire chiarimenti circa le conclusioni che sono state tratte negli Stati membri dalle sue sentenze 5 luglio 1977 (cause 114/76, *Bela-Mühle c/ Grows Farm;* 116/76, *Granaria BV c/ Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten;* 119 e 120/76, *Ölmühle Hamburg AG c/ Hauptzollamt Hamburg-Waltershof* e *Kurt A. Becker c/ Hauptzollamt Bremen-Nord,* Racc. pagg. 1211, 1247 e 1269) e 25 maggio 1978 (cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77 *HNL c/ Consiglio e Commissione,* Racc. pag. 1209), con particolare riguardo ad eventuali cause intentate per il rimborso di somme pagate in conformità al regime istituito dal regolamento n. 563/76.

La Commissione ha risposto che, a prescindere dalla presente causa, non vi sono procedimenti pendenti se non nella Repubblica federale di Germania, ove sono state promosse cinque cause aventi ad oggetto il rifiuto opposto dall'amministrazione a domande di rimborso della cauzione, motivato nel senso che gli importatori interessati avevano potuto trasferire l'onere sui successivi acquirenti, nonché il rifiuto di rilasciare il «certificato proteine». All'amministrazione tedesca sono stati presentati circa duemila ricorsi, per i quali il procedimento è stato sospeso in attesa dell'esito delle cinque cause suddette.

Nella Repubblica federale, all'amministrazione è stata inoltre presentata una domanda di rimborso della differenza fra il prezzo di acquisto del latte magro in polvere ed il valore normale dei mangimi importati, per una somma di 2 900 000 DM. Tale domanda è stata respinta in sede amministrativa e la Commissione prevede che presto verrà proposto in proposito un ricorso giurisdizionale.

Nel Belgio, due domande di rimborso della cauzione sono state respinte dall'amministrazione.

In Danimarca non è stata presentata alcuna domanda di rimborso della cauzione.

In Francia, il mancato rimborso della cauzione ha suscitato proteste.

In Irlanda, una domanda di rimborso della cauzione è stata respinta con la motivazione che l'importatore interessato aveva trasferito l'onere sulla propria clientela.

In Italia, è stata presentata una domanda di rimborso relativa ad una cauzione non ancora incamerata in quanto non risultano espletate determinate formalità.

Nei Paesi Bassi, l'amministrazione ha ricevuto lettere in cui viene attribuita allo Stato la responsabilità dei danni derivanti dal regolamento dichiarato invalido, lettere cui non è stato dato alcun seguito.

Il Regno Unito, a differenza degli altri Stati membri, ha rimborsato le cauzioni incamerate.

6. L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 23 gennaio 1979.

In diritto

1 Con provvedimento 31 marzo 1978, pervenuto in cancelleria il 27 aprile successivo, il *College van Beroep voor het Bedrijfsleven* ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, un certo numero di questioni vertenti sull'interpretazione di varie disposizioni di diritto comunitario, e precisamente in materia di responsabilità per danno causato da atti normativi dichiarati invalidi;

2 le suddette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia sorta tra un'impresa importatrice di alimenti per animali, ricorrente nella causa principale, e l'ente olandese competente, convenuto nella causa principale, in merito alla responsabilità per il danno che la ricorrente assume di aver subito a causa di un provvedimento adottato dal convenuto in forza del regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, «relativo all'acquisto obbligatorio di latte scremato in polvere detenuto dagli organismi d'intervento e destinato ad essere utilizzato negli alimenti per gli animali» (GU n. L 67, del 15 marzo 1976, pag. 18), regolamento in seguito dichiarato invalido con sentenza della Corte 5 luglio 1977 (causa 116/76, *Granaria c/ Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten*, Racc. 1977, pag. 1247).

Sulla prima questione

3 Con la prima questione si chiede, in sostanza, se l'autorità amministrativa nazionale competente fosse tenuta, fino a quando il regolamento n. 563/76 non è stato dichiarato invalido, a rifiutare il rilascio del «certificato proteine»ai sensi del regolamento stesso a tutti coloro che non soddisfacessero le condizioni ivi stabilite.

4 Qualsiasi regolamento posto in vigore conformemente al Trattato deve presumersi valido finché il giudice competente non ne abbia dichiarato l'invalidità;

questa presunzione è basata, da un lato, sugli artt. 173, 174 e 184 del Trattato che riservano alla Corte di giustizia la competenza esclusiva a sindacare la legittimità dei regolamenti ed a determinare, all'occorrenza, la portata del loro annullamento e, dall'altro, sull'art. 177, il quale attribuisce alla stessa Corte la competenza a pronunciarsi in ultima istanza sulla validità dei regolamenti, qualora in proposito sorga contestazione dinanzi ad un giudice nazionale;

5 dal sistema legislativo e giurisdizionale istituito dal Trattato risulta quindi che, se il rispetto del principio della legittimità comunitaria comporta, per gli amministrati, il diritto di contestare in sede giurisdizionale la validità dei regolamenti, lo stesso principio implica pure, per tutti i soggetti di diritto comunitario, l'obbligo di riconoscere la piena efficacia dei regolamenti finché il giudice competente non ne abbia dichiarato l'invalidità;

6 la prima questione va perciò risolta nel senso che, fino a quando il regolamento 15 marzo 1976, n. 563, non è stato dichiarato invalido in conformità al Trattato, le autorità nazionali incaricate della sua attuazione erano tenute a rifiutare il rilascio del «certificato proteine» ai sensi del regolamento stesso a tutti coloro che non soddisfacessero le condizioni ivi stabilite.

Sulla seconda questione

7 Con la seconda questione si chiede, in sostanza, se il Trattato e i principi sui quali esso è fondato implichino che le autorità nazionali competenti avessero la facoltà di esonerare il richiedente dall'obbligo di soddisfare le condizioni stabilite per il rilascio del «certificato proteine» a norma del regolamento n. 563/76;

8 la soluzione della questione dev'essere necessariamente negativa, in quanto il regolamento non conteneva alcuna espressa disposizione che consentisse di derogare a tali condizioni, né, nella fattispecie, si poteva richiamare alcun principio superiore di diritto comunitario che permettesse alle autorità nazionali di interpretare diversamente il regolamento.

Sulla terza questione

9 Con la terza questione si chiede, in sostanza, se l'art. 215, 2° comma, del Trattato vada inteso nel senso che la Comunità, per avere adottato il regolamento n. 563/76, è direttamente responsabile, nei confronti del soggetto leso, dei danni da questo subiti per il semplice fatto che il regolamento è stato applicato dalle autorità nazionali.

10 Nella sentenza 25 maggio 1978 (cause riunite 83 e 94/76 e 4, 15 e 40/77, *HNL e altri c/ Consiglio e Commissione,* Racc. 1978, pag. 1209), questa Corte

ha affermato che l'invalidità del regolamento di cui trattasi non basta a far ritenere la Comunità responsabile a norma dell'art. 215, 2° comma, del Trattato;

il rinvio alla suddetta pronunzia dispensa la Corte dal rispondere alla questione formulata dal giudice a quo, tanto più che una questione relativa all'applicazione dell'art. 215, 2° comma, non può essere definita nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'art. 177 del Trattato.

Sulla quarta e sulla quinta questione

11 Essendo state formulate per il caso di soluzione affermativa della terza questione, le questioni quarta e quinta sono divenute prive di oggetto.

Sulla sesta questione

12 Con la sesta questione si chiede, in sostanza, se qualora debba valutare l'eventuale responsabilità dell'ente nazionale, il giudice olandese sia tenuto ad applicare l'art. 215, 2° comma, del Trattato oppure esclusivamente il diritto interno olandese.

13 L'art. 215, 2° comma, del Trattato contempla solo la responsabilità della Comunità per i danni causati dalle sue istituzioni o dai suoi dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni, non già l'eventuale responsabilità degli Stati membri e dei loro dipendenti;

14 la determinazione della responsibilità della Comunità a norma dell'art. 215, 2° comma, del Trattato rientra, secondo l'art. 178, nella competenza della Corte di giustizia, che esclude quella di qualsiasi giudice nazionale;

la questione del risarcimento, da parte di un ente nazionale, dei danni causati ai singoli da enti o dipendenti degli Stati membri, sia per violazione del diritto comunitario, sia per azione o omissione contrastante col diritto interno e che abbia avuto luogo in occasione dell'applicazione del diritto comunitario, non rientra nell'ambito dell'art. 215, 2° comma, del Trattato e va valutata dai giudici nazionali in funzione del diritto interno dello Stato membro interessato.

Sulla settima e sulla ottava questione

15 Tali questioni riguardano l'eventuale applicazione dell'art. 215, 2° comma, del Trattato da parte del giudice nazionale;

16 da quanto precede risulta che l'applicazione della suddetta norma è di esclusiva competenza della Corte di giustizia;

dette questioni sono perciò divenute prive di oggetto.

Sulle spese

17 Le spese sostenute dal Governo dei Paesi Bassi, nonché dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;

nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal College van Beroep con provvedimento 31 marzo 1978, dichiara:

1° Fino a quando il regolamento 15 marzo 1976, n. 563, non è stato dichiarato invalido in conformità al Trattato, le autorità nazionali incaricate della sua attuazione erano tenute a rifiutare il rilascio del «certificato proteine» ai sensi del regolamento stesso a tutti coloro che non soddisfacessero le condizioni ivi stabilite.

2° In mancanza di una espressa clausola di deroga, le autorità nazionali non potevano concedere l'esonero dalle condizioni stabilite dal regolamento.

3° La questione del risarcimento, da parte di un ente nazionale, dei danni causati ai singoli da enti o dipendenti degli Stati membri, sia per violazione del diritto comunitario, sia per azione o omissione contrastante col diritto interno e che abbia avuto luogo in occasione dell'applicazione del diritto comunitario, non rientra nell'ambito dell'art. 215, 2° comma, del Trattato e va valutata dai giudici nazionali in funzione del diritto interno dello Stato membro interessato.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 13 febbraio 1979.

Il Cancelliere

A. Van Houtte

Il Presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 23 GENNAIO 1979

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Per la seconda volta nell'ambito delle cause promosse dall'impresa Granaria contro l'organismo d'intervento olandese nel settore dei prodotti agricoli «Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten», il College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Tribunale amministrativo per le attività economiche) pone a questa Corte delle domande pregiudiziali, che accrescono il numero dei problemi sorti dall'applicazione del regolamento 563/76 del Consiglio, del 15 marzo 1976, concernente l'acquisto obbligatorio di latte scremato in polvere destinato ad essere impiegato negli alimenti per animali. Ricorderete che la precedente domanda di interpretazione pregiudiziale diede luogo al procedimento 116/76, terminato con sentenza del 5 luglio 1977 (Raccolta 1977, pag. 1247), la quale dichiarò l'invalidità del citato regolamento. A seguito di tale sentenza, l'impresa Granaria ha chiesto l'annullamento