Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° **I ricorsi sono respinti.**

2° **Ciascuna delle parti sopporterà le spese da essa sostenute.**

3° **Le spese inerenti l'escussione dei testi sono poste per metà a carico, rispettivamente, delle ricorrenti e delle istituzioni convenute.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 2 giugno 1976.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 17 MARZO 1976 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

Il presente procedimento verte su una domanda di risarcimento presentata, contro il Consiglio e la Commissione delle Comunità europee, da cinque imprese tedesche che eserciscono in diverse località della Repubblica federale di Germania — sul Reno, a Francoforte, ad Hameln ed a Berlino — dei mulini in cui producono semola di grano duro destinata alla fabbricazione di paste alimentari. Le ricorrenti sostengono di essere

1 — Traduzione dal tedesco.

svantaggiate, per effetto della normativa comunitaria vigente nel settore del grano duro, rispetto ai concorrenti francesi.

Non è la prima volta che la Corte è chiamata a statuire su questioni del genere; in effetti, le medesime imprese hanno già promosso, nel 1972, dei ricorsi (cause da 63 a 69-72) aventi oggetto analogo a quello su cui vertono le presenti cause. Non è quindi necessario che mi soffermi ad esporre dettagliatamente i fatti di cui è causa, che ci sono già stati ampiamente riferiti nel corso di un procedimento particolarmente lungo e complicato. Sarà quindi sufficiente, innanzitutto, ricordare succintamente quanto segue:

In una serie di regolamenti, emanati il 29 aprile, il 4 e il 17 giugno 1974, il Consiglio fissava i prezzi e le sovvenzioni alla produzione nel settore del grano duro per la stagione 1974/75. Tali regolamenti fissavano, con effetto dal 1° agosto 1974, il prezzo indicativo a 182,83 u.c., il prezzo d'entrata a 180 u.c., quello d'intervento a 166,83 u.c. ed il prezzo minimo garantito ai produttori a 196,83 u.c. la tonnellata. Inoltre veniva prevista la concessione d'una sovvenzione alla produzione — che peraltro la Commissione aveva proposto di abolire — pari a 30 u.c. la tonnellata, e cioè alla differenza fra il prezzo d'intervento e il prezzo minimo garantito.

Le ricorrenti sostengono di essere costrette a trasformare quasi esclusivamente grano duro importato da paesi terzi, mentre i mulini francesi possono rifornirsi prevalentemente sul mercato francese, al quale le ricorrenti hanno un accesso molto limitato: tenuto conto di tale disparità nelle condizioni di approvvigionamento, si dovrebbe quindi concludere che la normativa comunitaria in materia distorce la concorrenza a loro danno.

Esse adivano perciò questa Corte con atti introduttivi del 15 luglio 1974, pervenuti in cancelleria il 25 luglio successivo, ancor prima, cioè, che iniziasse la stagione 1974/75. In tali istanze si chiedeva in particolare alla Corte di accertare l'obbligo della Comunità di risarcire alle ricorrenti il danno (perdite finanziarie sia nella lavorazione del grano duro, sia nello smercio di semola di grano duro) che esse avrebbero subito nel corso della stagione cerealicola 1974/75 in conseguenza del sistema di prezzi e di sovvenzioni per il grano duro nella Comunità.

I convenuti chiedevano, a loro volta, che la Corte si pronunziasse in via preliminare — a norma dell'art. 91 del regolamento di procedura — sulla ricevibilità dei ricorsi, e li dichiarasse irricevibili in quanto azioni di accertamento relative a danni non ancora verificatisi.

In una memoria del 4 novembre 1974 — la stagione cerealicola in questione era quindi già iniziata — le ricorrenti formulavano nuove domande, chiedendo che i convenuti venissero condannati al versamento di determinate somme calcolate tenendo conto dei quantitativi di semola smerciati dalle ricorrenti nell'agosto e nel settembre 1974, nonché dell'asserito vantaggio concorrenziale dell'industria molitoria francese, traducibile in 30 u.c. per ogni tonnellata di semola. Le ricorrenti, peraltro, tenevano ferma la domanda mirante ad ottenere la declatoria dell'obbligo dei convenuti di risarcire i danni da esse già patiti e di quelli che avrebbero subito in avvenire, nel corso della rimanente parte della stagione 1974/75.

Con ordinanza 20 novembre 1974, la Corte decideva di statuire sull'eccezione di irricevibilità unitamente al merito. Il procedimento proseguiva quindi con la presentazione del controricorso.

Nella replica, le ricorrenti, calcolando i danni assertivamente subiti fino al febbraio 1975, aumentavano di conseguenza le somme che la Comunità avrebbe dovuto essere condannata a versare, mantenendo sostanzialmente immutata la domanda di declatoria.

Nel corso del procedimento, e cioè dal 7 ottobre 1974, la disciplina comunitaria

dei prezzi del grano duro veniva modificata: il prezzo indicativo veniva portato a 191,97 u.c., il prezzo d'intervento a 175,17 u.c., il prezzo minimo garantito a 205,17 u.c. e il prezzo d'entrata a 189,10 u.c. la tonnellata.

I prezzi mondiali del grano duro erano, già prima che iniziasse la stagione 1974/75 — la tendenza all'aumento, com'è noto, si era già manifestata nell'autunno 1973 — superiori al livello dei prezzi fissati dalla Comunità e quindi anche al prezzo minimo garantito. Dal novembre 1974 essi tornavano a calare e dal 18 gennaio 1975 si rendeva necessario istituire nuovamente prelievi sulle importazioni da paesi terzi.

Nel corso della fase orale, che si è svolta dopo la fine della stagione di cui trattasi, le ricorrenti hanno ancora modificato le proprie domande tenendo conto anche delle risultanze delle prove testimoniali. Esse chiedono ora che la Comunità venga condannata al pagamento di determinate somme, calcolate in funzione di un preteso pregiudizio da esse subito sul piano della concorrenza — equivalente a 10,43 u.c. la tonnellata di semola — e della quantità di semola smerciata nella stagione 1974/75, nonché degli interessi all'8 % maturati dal 1° agosto 1975. Esse chiedono inoltre alla Corte di statuire che la Comunità è tenuta al risarcimento, ovvero al versamento di un adeguato indennizzo, per il danno, eccedente le somme suddette, da esse subito nella stagione 1974/75 (perdite nella trasformazione di grano duro e nella vendita della semola da esso ricavata), per effetto della disciplina comunitaria dei prezzi e delle sovvenzioni nel settore del grano duro.

I — Sulla ricevibilità dei ricorsi

Prima di intraprendere l'esame del merito dei ricorsi è opportuno soffermarsi sul problema della loro ricevibilità, che i convenuti hanno, per svariati motivi, messo in dubbio sia all'inizio del procedimento, sia nella fase orale.

1. In primo luogo, essi hanno sostenuto che le ricorrenti mirano in realtà a far dichiarare l'illegittimità della disciplina comunitaria concernente il mercato del grano duro ed alla sua modifica. Orbene, il sistema di tutela giurisdizionale contemplato dal trattato — artt. 173 e 175 — non consentirebbe loro di ottenere direttamente l'emanazione di provvedimenti legislativi: la Corte dovrebbe quindi impedire loro di eludere, invocando la normativa comunitaria in materia di responsabilità amministrativa, le disposizioni sopra citate.

Il Consiglio si richiama a questo proposito all'atto introduttivo in cui si afferma testualmente (pag. 5): «Un siffatto ricorso ... può far sì che le istituzioni modifichino la disciplina in questione già prima o almeno subito dopo l'inizio della stagione cerealicola 1974/75, ed eliminino così, se non altro parzialmente, le discriminazioni».

Per corroborare ulteriormente il proprio punto di vista, esso fa poi notare che le ricorrenti sottolineano la necessità di un ravvicinamento fra il prezzo d'entrata ed il prezzo d'intervento e suggeriscono, onde abolire le discriminazioni a danno dei mulini tedeschi, l'emanazione di provvedimenti quali la concessione di restituzioni alla produzione per la trasformazione di grano duro importato da paesi terzi, l'imposizione di tributi sulla produzione in caso di trasformazione di grano duro di origine comunitaria, oppure la soppressione dei prelievi sulle esportazioni di grano tenero controbilanciata da un'agevolazione delle importazioni di grano duro.

Benché tali elementi possano in certo qual modo deporre a favore della tesi dei convenuti, non ritengo che le loro obiezioni siano accettabili.

Per quanto concerne la frase dell'atto introduttivo cui si richiama il Consiglio, non deve dimenticarsi che le ricorrenti alludono semplicemente ad una «possibilità». Se in realtà esse mirassero ad otte-

nere l'abrogazione o la modifica della normativa di cui trattasi, l'espressione usata risulterebbe manifestamente errata, giacché si sarebbe piuttosto dovuto parlare di un *obbligo* dei convenuti di emanare dei provvedimenti in tal senso.

Quanto ai possibili provvedimenti idonei, secondo le ricorrenti, a sopprimere le discriminazioni di cui esse sarebbero oggetto, è chiaro che esse hanno con ciò voluto unicamente dimostrare che l'organizzazione comune di mercato offre alle autorità comunitarie vari strumenti atti a tutelare gli interessi dei mulini tedeschi. È perfettamente logico, anche nell'ambito di un'azione di responsabilità, sostenere con siffatte considerazioni le censure mosse alle istituzioni comunitarie.

Se poi — e ciò è ancora più importante — si analizza l'oggetto dell'azione alla luce della giurisprudenza della Corte, secondo cui le azioni di responsabilità differiscono, quanto alla funzione ed agli effetti, dalle azioni di annullamento (sentenza 2 dicembre 1971; causa 5-71, Zuckerfabrik Schöppenstedt contro Consiglio, Racc. 1971, pag. 975), è difficile negare, tenuto conto delle precisazioni fornite in proposito in corso di causa, che si tratta di un'azione di risarcimento.

Essa, quindi, mira non soltanto all'accertamento dell'illegittimità della normativa comunitaria considerata, ma anche alla declaratoria della asserita responsabilità degli organi comunitari. Le ricorrenti, inoltre, descrivono minuziosamente i danni che sarebbero stati loro arrecati: esse sostengono di avera già negli anni scorsi subito forti perdite — indebolimento della loro posizione sul mercato e allineamento, nelle vendite di semola, sui più bassi prezzi francesi — che sarebbero destinate ad aggravarsi, data l'accentuazione della discriminazione a loro danno. Nell'istanza introduttiva, esse hanno persino tentato di calcolare tale danno, in base all'aumento del prezzo d'entrata, nella misura di 10 u.c. e si sono inoltre riservate di fornire una valutazione precisa alla fine della stagione; in effetti, già in corso di causa esse hanno rettificato più volte l'importo del risarcimento preteso, in base ai dati di cui venivano man mano a conoscenza.

È pertanto evidente che la materia del contendere è qui rappresentata innanzitutto dal risarcimento pecuniario dei danni assertivamente sofferti dalle ricorrenti nel corso della stagione 1974/75. Viceversa, è difficile sostenere che i ricorsi mirino in realtà all'annullamento o alla modifica della criticata normativa allora vigente. Un'eventuale declaratoria della nullità di tale normativa nell'ambito del presente procedimento — in sostanza, il problema è solo questo — non significherebbe, infatti, necessariamente che gli organi competenti sarebbero tenuti a dare alla modifica effetto retroattivo e ad applicarla nei confronti di tutti gli operatori interessati, tanto più che detta declaratoria interverrebbe dopo la fine della stagione di cui trattasi. Se poi i convenuti traessero in avvenire determinate conseguenze da eventuali critiche formulate dalla Corte in questa sede, è chiaro che ciò non avrebbe niente a che vedere con l'oggetto della presente controversia e che peraltro, tenuto conto anche dell'autonomia loro indubbiamente spettante, sarebbe affatto impossibile prevedere esattamente quali dovrebbero essere i relativi criteri di condotta.

Ritengo pertanto infondata la prima obiezione mossa dai convenuti alla ricevibilità dei ricorsi.

2. I convenuti eccepiscono ancora che l'atto introduttivo contiene unicamente una domanda di declaratoria concernente l'obbligo della Comunità di risarcire i danni che le ricorrenti prevedevano di dover subire nella stagione 1974/75. A loro avviso, il diritto comunitario non contempla in materia alcuna azione di accertamento; sarebbe poi vano richiamarsi ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, giacché taluni

ordinamenti giuridici non conoscono siffatti rimedi giudiziari.

Per valutare la fondatezza di tale eccezione è innazitutto opportuno rifarsi a quanto dispone, in proposito, il diritto comunitario. L'art. 215, n. 2, del trattato CEE stabilisce che, in materia di responsabilità extracontrattuale, la Comunità deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi dipendenti. A mio avviso, tale articolo costituisce una *norma di diritto sostanziale*, che si limita a stabilire i presupposti ai quali è subordinato il diritto al risarcimento, senza precisare la *forma e i modi dei relativi rimedi giurisdizionali*. Lo stesso vale per quanto concerne l'art. 178 del trattato CEE, a norma del quale la Corte di giustizia, *è competente* a conoscere delle controversie relative al risarcimento dei danni di cui all'art. 215, secondo comma.

Se ne deve concludere che in diritto comunitario la determinazione delle formalità procedurali secondo cui si può far valere in giudizio un diritto al risarcimento di danni cagionati dagli organi comunitari è lasciata alla prassi. Questa, come accade ogni volta che il diritto comunitario si rivela lacunoso, si è ovviamente orientata verso i diritti nazionali: ciò non vuol dire, tuttavia, che sussista un obbligo di conformarsi ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri qual è prescritto dall'art. 215, n. 2, per quanto concerne la determinazione dei presupposti del diritto al risarcimento.

Come gli stessi convenuti hanno riferito in corso di causa, i diritti di numerosi Stati membri ammettono l'azione di accertamento: ciò vale per il diritto tedesco (§ 256 della Zivilprozeßordnung) e, in più ampia misura, per il diritto danese (Tvistemål; Hurwitz-Gomard, 1971, pagg. 131 e segg.). Il diritto olandese (art. 612 del Wetboek van burgerlijke rechtsvordering) contempla, sia pure in via accessoria, la possibilità di sentenze dichiarative nelle cause vertenti sul risarcimento dei danni ed anche il diritto italiano (Carnelutti, Sistema del diritto processuale civile 1936, vol 1°, pag. 149) e il diritto inglese (Halsbury's Laws of England, 3ª edizione, vol. 22, pag. 746) consentono, almeno in casi eccezionali, l'esperimento di azioni di accertamento. Queste sono invece senz'altro ignote ai diritti francese, belga e lussemburghese.

Così stando le cose, mi sembra che nulla osti a che venga esperita un'azione mirante all'accertamento della responsabilità amministrativa degli organi comunitari, tanto più che il diritto comunitario — come emerge dagli artt. 169 e 175 — ammette in via di principio tale rimedio giurisdizionale. È anzi lecito ritenere che il ricorso ad un'azione di accertamento sia particolarmente opportuno per far valere la responsabilità degli organi amministrativi, cioè nelle controversie con le autorità comunitarie; in tal caso, infatti, è spesso sufficiente che venga accertata l'esistenza di una repsonsabilità, mentre la determinazione del danno può essere lasciata agli interessati. Va ricordato, in proposito, che nella sentenza interlocutoria 9. 12. 1965 (cause riunite 29, 31, 36, 39-47, 50 e 51-63: S.A. de Laminoirs, hauts-fourneaux, forges, fonderies et usines de la Providence e altri contro l'Alta Autorità della CECA, Racc. 1965, pag. 1108), la Corte ha accertato l'esistenza di un illecito imputabile all'Alta Autorità, lasciando alle parti la cura di concordare l'entità del danno. In senso analogo essa si è pronunziata nella sentenza 14 maggio 1975 (causa 74-74, Comptoir national technique agricole contro Commissione, Racc. 1975, pag. 533).

Ciò porta, a mio avviso, ad escludere che, nell'ordinamento comunitario, le pretese basate sulla responsabilità dell'amministrazione possono farsi valere unicamente mediante azioni dirette ad ottenere un provvedimento di condanna: le azioni di accertamento, che non hanno necessariamente carattere accessorio, sono pertanto pienamente ammissibili. Anche la seconda critica formulata dai convenuti quanto alla ricevibilità dei ricorsi va quindi respinta.

3. Un ulteriore motivo di irricevibilità — sempre secondo i convenuti — risiederebbe nel fatto che i ricorsi, miranti alla declaratoria dell'obbligo al risarcimento dei danni che le ricorrenti prevedevano di dover subire nella stagione 1974/75, sono pervenuti alla Corte prima ancora che detta stagione fosse iniziata, cioè il 25 luglio 1974. Si tratta quindi di stabilire se sia ammissibile un'azione siffatta, relativa a danni futuri.

Va subito detto che né il trattato, né la giurisprudenza della Corte consentono di pronunziarsi con sicurezza su tale problema.

È vero che l'art. 215, n. 2, riferendosi a «danni cagionati», sembra stabilire il presupposto dell'esistenza del danno. Non va tuttavia dimenticato che si tratta di una norma di carattere sostanziale, che concerne il diritto al risarcimento, e quindi non precisa se sia possibile chiedere l'accertamento giudiziale di un obbligo futuro di risarcimento già prima del sorgere del relativo diritto.

Per quanto riguarda la giurisprudenza in materia, i convenuti si sono richiamati a due sentenze pronunziate dalla Corte nell'ambito di talune cause vertenti sulla famigerata perequazione del rottame, setenze che respingevano, in quanto proposte prematuramente, talune domande di risarcimento. Si tratta delle sentenza 9 giugno 1964 (cause riunite da 55 a 59 e da 61 a 63-63, Acciaierie fonderie ferriere di Modena e altri contro l'Alta Autorità della CECA, Racc. 1964, pag. 419) e 2 giugno 1965 (cause riunite 9 e 25-64, Acciaieria Ferriera di Roma e altri contro l'Alta Autorità della CECA, Racc. 1965, pag. 384). A ben guardare, tuttavia, la situazione cui si riferivano quelle cause era diversa dalla presente fattispecie. Allora era infatti determinante il fatto dell'impossibilità di accertare l'esistenza concreta di un danno, giacché nel primo caso le relative decisioni dell'Alta Autorità prevedevano espressamente la possibilità di una revisione o correzione dei conteggi provvisori, e nel secondo la liquidazione del consorzio di perequazione e le azioni di recupero dei contributi versati indebitamente erano ancora in corso.

Ritengo quindi opportuno, per risolvere il presente problema, far ricorso ancora una volta ad un'indagine di diritto comparato; si dovrà inoltre tener conto degli aspetti particolari del sistema di tutela giurisdizionale istituito dal trattato.

Per quanto concerne gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, va rilevato anzitutto che nessuno di essi esclude la possibilità di chiedere in giudizio il risarcimento di danni futuri, pur sottoponendola a rigorose condizioni. Anche se il tenore della normativa in materia è diverso nei vari paesi, l'orientamento di fondo è sostanzialmente identico. Il più liberale, sotto questo profilo, mi sembra l'ordinamento tedesco: il Bundesgerichtshof ha infatti ammesso la possibilità di chiedere l'accertamento dell'obbligo di risarcire danni prevedibili (Raccolta della giurisprudenza del Bundesgerichtshof in materia civile, vol. 28, pag. 234). Tutti gli altri sistemi nazionali, per quanto mi risulta, sono improntati in sostanza a un maggior rigore. Così, nel diritto italiano, la risarcibilità è subordinata alla condizione che il danno futuro sia certo, cioè fondato non su una pura e semplice eventualità, ma su di una situazione obiettiva ed inevitabile, che tragga origine da una causa efficiente già in atto (Torrente, Pescatore, Ruperto: Codice civile 6ª edizione, nota 3 all'articolo 1223). Del pari il diritto belga erige che il verificarsi del danno sia certo (Servais et Mechelynck: Codes belges, 3ª edizione, nota all'art. 1382). Secondo il diritto inglese, il danno deve essere normalmente prevedibile e probabile (Halsbury's Laws of England, 3ª edizione, vol. 11, pag. 217). Nella giurisprudenza olandese è posto l'accento sull'esistenza di taluni elementi che consentano di prevedere il verificarsi e l'ammontare del danno, ovvero si afferma che il danno deve essere determinabile (Hooge Raad, 17 maggio 1940, NJ 1940). Analogo è l'orientamento del diritto francese: devono sussistere serie probabilità che il danno si verifichi, oppure deve poter essere determi-

nata la sua entità. (De Laubadère: Traité élémentaire de droit administratif, 5ª edizione, pag. 654; Mazeaud & Tunc, Traité de la responsabilité civile, 6ª edizione, vol. 1°, pag. 270).

Per quanto concerne il diritto comunitario, la stessa struttura del sistema di tutela giurisdizionale impone una soluzione restrittiva del problema della proponibilità di azioni miranti al risarcimento di danni futuri: lo si evince già dai limiti posti alla legittimazione dei singoli ad impugnare atti normativi. Non va poi dimenticato che ammettere la possibilità di esperire in via preventiva azioni di risarcimento fondate su illeciti normativi significherebbe appesantire il compito del legislatore comunitario. Va inoltre tenuto presente il pericolo, particolarmente grave, che il rimedio giurisdizionale contemplato dall'art. 215 possa essere abusivamente sfruttato per eludere le condizioni stabilite dagli artt. 173 e 175.

Pertanto ritengo che al massimo sarebbe possibile prescindere dalla presenza concreta di un danno al momento in cui viene esperita l'azione, riconoscendo l'esistenza di una situazione equivalente solo nei casi in cui, quando l'azione è proposta, sussista già la causa efficiente del danno e vi siano forti probabilità che le conseguenze dannose si verifichino in un prossimo futuro.

Analizziamo ora la fattispecie alla luce di tale principio.

È pacifico che la normativa comunitaria che sarebbe all'origine dello svantaggio in cui si trovano i mulini tedeschi sul piano concorrenziale era già stata emanata al momento in cui sono stati proposti i presenti ricorsi: esisteva già quindi, la pretesa causa del danno. Tutt'altro che certo è invece se, in base all'esposizione dei fatti ed alla motivazione dei ricorsi, si potessero ravvisare forti probabilità del verificarsi del danno stesso.

Nell'instanza introduttiva le ricorrenti hanno sostenuto che i mulini tedeschi sono stati costretti ad acquistare il grano duro — importato da paesi terzi — al prezzo d'entrata, mentre i loro concorrenti francesi hanno potuto acquistare grano duro di produzione locale al prezzo d'intervento. Tale disparità rappresenterebbe la causa determinante della discriminazione lamentata, e gli organi delle Comunità avrebbero pertanto dovuto adoperarsi per ridurla. Le ricorrenti hanno quindi fornito una prima valutazione del danno che si eleverebbe a 10 u.c. la tonnellata, misura in cui andrebbe ridotto il prezzo di entrata. Peraltro, i prezzi mondiali erano in quel periodo — come già dall'autunno 1973 — superiori a quelli stabiliti dalla normativa comunitaria criticata e ciò influiva sulle quotazioni del grano duro sul mercato comunitario. Così stando le cose, la suddetta disparità di prezzi non poteva produrre le conseguenze negative lamentate dalle ricorrenti, conseguenze che si sarebbero potute verificare solo se i prezzi mondiali fossero scesi al di sotto del prezzo d'entrata. Al momento della presentazione dei ricorsi, pertanto, le ricorrenti potevano riferirsi solo ad un'eventualità futura. In effetti, esse si sono limitate ad accennare, nell'istanza introduttiva, alla *possibilità* che i prezzi mondiali scendessero, nel corso della stagione 1974/75, a livelli inferiori al prezzo d'entrata, mentre non hanno sostenuto — né espressamente, né implicitamente — che una simile eventualità si sarebbe realizzata a breve scadenza; in realtà tale flessione è stata registrata solo nel gennaio 1975.

Dalla motivazione dei ricorsi — tenuto conto del fatto che la disciplina delle sovvenzioni è citata solo in via accessoria, né viene indicata quale fattore autonomo idoneo a produrre in ogni caso conseguenze dannose — non emerge quindi alcun interesse all'esperimento immediato dell'azione, poiché non è stata dimostrata l'esistenza di una forte probabilità del verificarsi del danno. I ricorsi devono pertanto considerarsi *prematuri* e quindi irricevibili.

4. Con ciò l'esame della ricevibilità dei ricorsi non si è tuttavia concluso: com'è

noto, nel rispondere alla memoria presentata dai convenuti a norma dell'art. 91 del regolamento di procedura, le ricorrenti hanno modificato le loro conclusioni e per la prima volta hanno specificato il risarcimento richiesto. Esse hanno sostenuto di aver subito un danno per effetto della disciplina comunitaria del mercato del grano duro anche nel periodo in cui i prezzi mondiali si sono mantenuti su livelli molto elevati ed i prezzi di entrata e di intervento sono rimasti praticamente irrilevanti. In tale situazione, infatti, il versamento delle sovvenzioni avrebbe indotto i produttori comunitari di grano duro a contentarsi di spuntare un prezzo pari o di poco inferiore a quello mondiale; così, sarebbero stati i trasformatori di grano a fruire in ultima analisi delle sovvenzioni. Poiché queste — secondo le ricorrenti — comportavano una discriminazione a danno dell'industria molitoria tedesca, i convenuti avrebbero dovuto abolirle o almeno ridurne l'importo; omettendo di farlo, essi avrebbero arrecato ai mulini tedeschi un danno, sul piano concorrenziale, valutabile in 30 u.c. per ogni tonnellata di semola. È in base a tale valutazione che le ricorrenti hanno calcolato il risarcimento che spetterebbe loro per il suddetto periodo, tenendo conto dei quantitativi di grano duro lavorato dai mulini tedeschi nei mesi di agosto e settembre 1974.

I convenuti hanno opposto che la modifica della motivazione significa necessariamente modifica della domanda. Poiché l'art. 42 del regolamento di procedura vieta in via di principio la deduzione, in corso di causa, di mezzi nuovi che avrebbero già potuto essere dedotti nell'atto introduttivo, ne conseguirebbe che è del pari impossibile modificare la domanda, così come hanno fatto le ricorrenti.

Da parte mia ritengo che non vi sia, in questa sede, alcun motivo per soffermarsi sul problema della modifica della domanda nell'ambito del diritto processuale comunitario, problema che nelle azioni di annullamento — soggette a un termine perentorio — o nei ricorsi contro Stati membri — che presuppongono un procedimento preliminare — assume ben altra rilevanza che nelle azioni di risarcimento, le quali non sono soggette in via di principio ad alcun termine. Va comunque osservato che dalla giurisprudenza della Corte emerge chiaramente la tendenza ad evitare, per quanto concerne quest'ultimo tipo di azioni, una rigida applicazione del principio stabilito dall'art. 42 del regolamento di procedura, ed anzi ad ammettere modifiche della domanda quando si dimostrino opportune. Basti ricordare, in proposito, la sentenza 28 maggio 1970 (cause riunite 19, 20, 25 e 30-69, Denise Richez-Parise e altri contro Commissione delle Comunità europee, Racc. 1970, pag. 325).

Si potrebbe invero sostenere che una modifica della domanda è ammissibile solo in caso di ricevibilità della domanda stessa. Sarebbe tuttavia inopportuno chiudere a questo punto il procedimento con la declaratoria dell'irricevibilità dei ricorsi: è certo infatti che, poiché la stagione di cui trattasi si è frattanto conclusa, la Corte verrebbe subito chiamata a pronunziarsi sulla stessa materia, che ormai ha costituito oggetto di una discussione approfondita. Ai fini dell'economia processuale ritengo pertanto lecito considerare la seconda memoria delle ricorrenti come una nuova domanda, tanto più che solo dopo ch'essa è stata depositata i convenuti hanno a loro volta presentato le loro memorie relative al merito della controversia: non si può pertanto dire che sia stato menomato il loro diritto alla difesa. Inoltre, più che modificare radicalmente i motivi dei ricorsi, le interessate hanno in realtà dato maggior rilievo ad un argomento già anticipato nell'atto introduttivo, in cui si faceva cenno alle ripercussioni del regime delle sovvenzioni sulla formazione dei prezzi nelle regioni aventi una elevata resa per ettaro.

Se si conviene con me su questo punto, si dovrà ammettere che, tenuto conto del risultato delle mie indagini circa l'ammissibilità delle azioni di accertamento e di

quelle miranti al risarcimento dei danni futuri, la domanda — considerando tale quella proposta in un secondo momento dalle ricorrenti — è ricevibile. Nel frattempo, infatti, era già iniziata la stagione 1974/75 e il danno — ammesso che le asserzioni delle ricorrenti siano fondate — si era quindi già verificato: esse erano quindi legittimate a chiederne il risarcimento.

5. Per quanto concerne la ricevibilità dei ricorsi, resta ancora da stabilire se nella fattispecie sia stato rispettato l'art. 38 del regolamento di procedura, cioè se i ricorsi siano sostanzialmente motivati. Inoltre bisognerà accertare se, tenuto conto dei nuovi motivi dedotti in corso di causa, essi potessero essere diretti contro la Commissione.

I convenuti, richiamandosi all'art. 38, hanno sostenuto che negli atti introduttivi le ricorrenti non hanno fornito alcuna prova conclusiva circa il preteso nesso eziologico fra la normativa comunitaria in materia di sovvenzione ed il pregiudizio da esse temuto, non sono riuscite a dimostrare l'esistenza di forti possibilità del verificarsi del danno, e non hanno nemmeno tentato di determinarne l'ammontare. A mio avviso essi sono in errore: non si può parlare di violazione delle norme procedurali, in quanto gli elementi forniti dalle ricorrenti in corso di causa sono stati tali da consentire ai convenuti di difendere i propri interessi e da rendere possibile alla Corte l'esercizio del sindacato giurisdizionale. In conformità ai principi che emergono dalla sentenza 14 maggio 1975 (causa 74-74) già citata, ciò dovrebbe essere sufficiente.

Per quanto concerne la questione del se i ricorsi siano ricevibili in quanto diretti contro la Commissione, bisogna ammettere che l'obiezione di tale istituzione, secondo cui i nuovi motivi dedotti dalle ricorrenti in corso di causa, relativi alla disciplina delle sovvenzioni, non consentono di formulare alcuna censura nei suoi confronti, è senza dubbio fondata. Lo si deduce, innanzitutto, dalla sentenza 13 novembre 1973 (cause riunite da 63 a 69-72, Wilhelm Werhahn Hansamühle e altri contro Consiglio e Commissione delle Comunità europee, Racc. 1973, pag. 1246), da cui emerge che la responsabilità della Commissione per quanto concerne atti normativi che essa non ha emanato sussiste solo se essa ne ha proposto l'adozione. In secondo luogo non va dimenticato che la Commissione — come ho già detto — aveva suggerito di non concedere alcuna sovvenzione alla produzione nella stagione 1974/75.

6. Ricapitolando, si può quindi affermare che la ricevibilità dei ricorsi dà adito a dubbi solo in quanto dagli atti introduttivi e dai motivi ivi dedotti non emerge l'esistenza di forti probabilità del verificarsi del danno, e nella successiva memoria delle ricorrenti è stato fatto carico alla Commissione di aver mantenuto in vigore il regime delle sovvenzioni. Data l'assenza di altre possibili obiezioni — il fatto che le somme richieste a titolo di risarcimento siano state più volte rettificate non può dar luogo a critiche — e poiché nelle conclusioni formulate in un secondo tempo dalle ricorrenti si può ravvisare una nuova domanda, nulla osta all'esame del merito dei ricorsi.

II — Nel merito

L'esame della fondatezza dei ricorsi non è privo di difficoltà, e ciò a causa di numerose circostanze. In effetti, nel corso della stagione 1974/75 la situazione del mercato ha subito sostanziali mutamenti: all'inizio, i prezzi del grano duro praticati sul mercato mondiale erano superiori a quelli fissati dalla normativa comunitaria; nella seconda metà della stagione, essi tornavano a calare e scendevano al di sotto del prezzo d'entrata, rendendo nuovamente necessaria, dal 18 gennaio 1975 in poi, la riscossione di prelievi.

Inoltre, anche in ragione della mutata situazione di mercato, le ricorrenti hanno modificato la motivazione dei ricorsi. In un primo momento esse hanno ravvisato

la causa della discriminazione assertivamente esistente a danno dei mulini tedeschi nella differenza fra il prezzo d'entrata e il prezzo d'intervento del grano duro. Successivamente, esse hanno motivato la loro domanda di risarcimento con il fatto che, nonostante l'incidenza sul mercato comunitario dei prezzi mondiali (più elevati), è stato mantenuto in vigore il regime delle sovvenzioni alla produzione di grano duro, che avrebbe avvantaggiato l'industria molitoria francese. Nel corso della fase orale, infine, le ricorrenti hanno appuntato le loro critiche sul rapporto di prezzo fra grano duro e grano tenero, per effetto del quale quest'ultimo avrebbe soppiantato il primo prodotto nella fabbricazione di semola.

In conclusione, dopo oltre un anno e mezzo dall'inizio del presente procedimento ci troviamo sommersi da un mare di cifre che a prima vista lasciano sgomenti ed impediscono di intravedere con chiarezza l'oggetto vero e proprio della controversia.

1. Mi sia consentito prendere le mosse dall'argomento — sollevato per la prima volta dalle ricorrenti, come si è visto, nella fase orale — attinente al rapporto fra i prezzi del grano tenero e quelli del grano duro. Esse sostengono che, a causa del maggior costo del grano duro rispetto al grano tenero, i pastifici adoperano in misura crescente la farina di grano tenero e ciò ha inciso negativamente sullo smercio della semola di grano duro. Preferisco occuparmi anzitutto di tale argomento (anche se siffatto modo di procedere può non essere conforme ai canoni di un'indagine sistematica), giacché il suo esame comporta difficoltà relativamente minori.

Non mi soffermerò ad accertare se esso, per essere stato presentato nella fase finale del procedimento, sia o meno ricevibile; sorvolerò del pari sulla questione del se le ricorrenti abbiano sufficientemente provato l'affermazione secondo cui la farina di grano tenero sta soppiantando la semola di grano duro nella fabbricazione di paste alimentari.

Il fatto di criticare il divario esistente fra i prezzi di due prodotti significa logicamente considerare che il prezzo di uno di essi è stato fissato ad un livello troppo basso, oppure che il prezzo dell'altro sia troppo elevato. Deve escludersi che per il grano tenero fosse stato stabilito un prezzo eccessivamente basso. Innanzitutto le ricorrenti non hanno sostenuto nulla di simile; in secondo luogo, ciò sarebbe in constrato con uno degli obiettivi perseguiti dall'art. 39 del trattato CEE, che consiste nel garantire prezzi equi al consumo: si consideri, infatti, che la produzione comunitaria di grano tenero è senza dubbio eccedentaria e si tengano presenti le difficoltà che comporta lo smercio delle eccedenze comunitarie di frumento sul mercato mondiale.

Resta quindi da accertare se i prezzi del grano duro fossero stati fissati a un livello troppo elevato. A tal fine bisogna, a mio avviso, tener conto della situazione del mercato mondiale all'inizio della stagione 1974/75 e del fatto che sul mercato comunitario la domanda di grano duro è superiore all'offerta. Come ho già ricordato, già molto tempo prima che iniziasse la stagione 1974/75 il prezzo mondiale di tale prodotto era superiore a quello vigente nella Comunità. Ciò stabilito, e considerate le ripercussioni dei prezzi mondiali su quelli comunitari — logica conseguenza della situazione deficitaria del nostro mercato — deve escludersi che i prezzi allora stabiliti dagli organi comunitari per il prodotto di cui trattasi fossero troppo elevati. Né, comunque, è lecito sostenere che la disciplina comunitaria dei prezzi sia all'origine della crescente preferenza assertivamente accordata dai pastifici alla farina di grano tenero, proprio perché i prezzi mondiali erano, nella prima metà della stagione 1974/75, superiori a quelli comunitari. Se poi si considera che anche sul mercato mondiale — come si desume dai dati prodotti dalle ricorrenti nell'allegato 7 all'atto introduttivo — si era registrato, sin dall'autunno 1973, uno scarto insolitamente accentuato fra i prezzi del grano tenero e quelli del grano duro, deve

convenirsi che, nell'ambito comunitario, non era inopportuna una disciplina dei prezzi che tenesse conto di tali fatti.

L'argomento testé esaminato non contiene pertanto alcun elemento idoneo a corroborare la pretesa delle ricorrenti.

2. Occupiamoci ora della censura relativa al regime delle sovvenzioni. Com'è noto, le ricorrenti sostengono che, per tutto il periodo in cui i prezzi mondiali si sono mantenuti su livelli superiori a quello dei prezzi comunitari, non vi era alcuna necessità di incentivare ulteriormente la produzione di grano duro; in realtà, di tali sovvenzioni avrebbero indirettamente fruito, almeno in parte, le aziende che trasformano grano duro, cioè i mulini. Nel periodo in cui in prezzi mondiali sono scesi al di sotto di quelli comunitari, poi, il fatto che l'importo della sovvenzione sia stato calcolato in funzione del prezzo d'intervento, e non già del prezzo indicativo, ha avuto come conseguenza — sempre secondo le ricorrenti — che il prezzo di mercato si è collocato al livello del prezzo d'intervento; ciò si sarebbe verificato, in particolare, nelle regioni in cui — come in Francia — la resa per ettaro è particolarmente alta ed i produttori fruiscono di una sovvenzione ridotta. Di tale situazione avrebbero profittato soprattutto i mulini francesi, ubicati nelle vicinanze delle zone di produzione; i mulini tedeschi, invece, avrebbero potuto procurarsi in dette zone solo una minima parte del loro fabbisogno, subendo quindi una discriminazione.

a) Occorre pertanto accertare, in primo luogo, se siano fondate le critiche formulate, in generale, contro il sistema delle sovvenzioni alla produzione di grano duro e, in secondo luogo, se la disciplina comunitaria in questione abbia effettivamente prodotto conseguenze negative sulla posizione concorrenziale delle ricorrenti. La ratio di tale regime è nota: esso mira ad incentivare la produzione di grano duro, che nella Comunità è deficitaria, ed a trasformare le strutture agricole. Tenuto conto dello scarso rendimento e dell'alto costo della coltivazione di tale prodotto rispetto al grano tenero, e poiché appariva iniquo far ricadere, agendo sui prezzi, l'onere della politica di incentivazione sui consumatori, si è optato per la concessione di sovvenzioni alla produzione a carico del bilancio comunitario.

All'inizio della stagione 1974/75, i prezzi mondiali avevano subito un forte aumento che non poteva mancare d'incidere sul mercato interno, deficitario, della Comunità: di conseguenza anche i prezzi comunitari del grano duro venivano notevolmente aumentati, come risulta dai dati seguenti: il prezzo minimo — garantito mediante il versamento di sovvenzioni — che nelle stagioni 1970/71, 1971/72, 1972/73 e 1973/74 era stato fissato rispettivamente a 145, 147,90, 153,80 e 155,33 u.c. la tonnellata, veniva stabilito nella stagione di cui trattasi a 196,83 u.c. I prezzi di mercato nella Comunità, a causa dell'incidenza dei prezzi praticati sul mercato mondiale, erano in quel periodo — lo si desume dalle tabelle prodotte dalla Commissione e dalle cifre fornite dalle ricorrenti — ancora più elevati: essi, pertanto, potevano senza dubbio assicurare ai produttori un reddito adeguato. Ne consegue che l'erogazione di sovvenzioni alimentate da fondi pubblici era del tutto superflua.

I convenuti hanno giustificato il mantenimento in vigore del regime delle sovvenzioni con due argomenti. Innanzitutto — a loro avviso — la sua abolizione avrebbe potuto essere interpretata come un segno di radicale mutamento nella politica agricola comune e della volontà di rinunciare alla pur auspicata incentivazione della produzione di grano duro, ancora deficitaria. Essi si sono inoltre richiamati al forte autoconsumo esistente presso gli agricoltori italiani (circa 600 000 tonnellate, ossia un terzo della produzione complessiva) che avrebbe impedito al grano duro di trovare un'adeguata remunerazione sul mercato e resa quindi necessaria, a tal fine, la concessione di sovvenzioni.

È facile obiettare che l'esigenza di evitare equivoci circa l'orientamento della politica di incentivazione della coltivazione di grano duro si sarebbe manifestata anche nel caso in cui, pur lasciando sostanzialmente in vigore le sovvenzioni, ne fosse stata temporaneamente sospesa l'erogazione — all'inizio della stagione — a causa della situazione del mercato. Per quanto concerne poi l'autoconsumo degli agricoltori italiani, non mi pare sia un fattore di cui dovesse necessariamente tenersi conto nella situazione sopra descritta. Invero si sarebbero potuti emanare provvedimenti tali da indurre i produttori italiani a smerciare il grano duro, più costoso, ed accantonare per il consumo diretto varietà meno pregiate di frumento. Inoltre si poteva — e questa sarebbe stata forse la soluzione più adeguata, giacché avrebbe consentito di scavalcare il problema rappresentato dall'autoconsumo dei produttori italiani — adottare un sistema di sovvenzioni differenziate, quale la Commissione sta attualemente studiando in considerazione della notevole differenza di produttività fra le zone cerealicole in Francia e in Italia (rispettivamente 29,4 e 17,6 quintali per ettaro nella stagione 1973/74); nella stagione 1974/75 sarebbe stato pertanto possibile sospendere l'erogazione delle sovvenzioni quanto meno in Francia.

Se le critiche formulate dalle ricorrenti quanto al regime delle sovvenzioni sono senz'altro fondate per quanto concerne la prima metà della stagione predetta, caratterizzata da prezzi mondiali superiori a quelli comunitari, lo stesso vale — mi sia consentito sottolinearlo subito — per quanto riguarda quella che le ricorrenti hanno definito «situazione normale», in cui, com'è per l'appunto il caso della seconda metà della stagione 1974/75, il livello dei prezzi praticati sul mercato mondiale era inferiore a quello dei prezzi vigenti nella Comunità.

Devo dire che non mi sento di condividere la tesi delle ricorrenti secondo cui è sufficiente, in generale, calcolare la sovvenzione in modo da allineare il prezzo minimo sul livello del prezzo indicativo, cioè sul prezzo che di regola si dovrebbe ottenere in un mercato deficitario. A tale proposito va osservato anzitutto che, per il sistema delle sovvenzioni, il valore orientativo è rappresentato dal prezzo *minimo* al quale in effetti si adegua, per sua funzione, il prezzo d'intervento. Inoltre, dato un normale andamento del mercato, sembra doveroso tener conto del notevole autoconsumo degli agricoltori italiani ed appare giustificata l'erogazione di sovvenzioni, nella misura finora stabilita, quale adeguato incentivo per la coltivazione di grano duro.

Peraltro va tenuto presente, anche in tale contesto, il grande divario, cui si è accennato poc'anzi, nella resa per ettaro fra le zone cerealicole francesi e quelle italiane, divario che suggeriva l'opportunità di differenziare la sovvenzione. Non è quindi errato ritenere che, anche in una situazione normale quanto al livello dei prezzi, i produttori francesi avrebbero potuto conseguire un'adeguata remunerazione per il loro grano duro senza percepire alcuna sovvenzione, oppure fruendo di una sovvenzione sostanzialmente ridotta: pertanto, il comportamento dei convenuti, che hanno mantenuto immutato il regime delle sovvenzioni anche nella seconda metà della stagione 1974/75 è, sotto questo profilo, censurabile.

b) In secondo luogo, va accertato se esista un nesso fra l'erogazione di sovvenzioni agli agricoltori francesi ed i prezzi di mercato del grano duro da essi prodotto, che i mulini francesi — torneremo ancora su questo argomento — erano in grado di procurarsi, a detta delle ricorrenti, più agevolmente di quanto non potessero fare queste ultime. Per far luce su tale questione, senza dubbio particolarmente complessa, è opportuno delinare il quadro più esatto possibile della situazione del mercato francese, per raffrontarla all'andamento del mercato mondiale nel periodo in esame. Tale compito non è certo facilitato dalla mole dei dati prodotti dalle parti in corso di causa.

A mio avviso, ci si può fondare sulla tabella dei prezzi di mercato francesi compilata dalla Commissione in base ai dati forniti dall'ente francese d'intervento, l'ONIC; in proposito è rilevante anche la testimonianza del procuratore della ditta «Grands Moulins de Strasbourg», una delle più importanti concorrenti francesi delle ricorrenti.

Se si confrontano tali cifre con i prezzi c.i.f., cioè con i prezzi mondiali del grano duro, si ottiene il quadro seguente:

Nei mesi di agosto e settembre 1974, i prezzi di mercato in Francia erano in parte notevolmente inferiori ai prezzi mondiali (lo scarto oscillava da 25 a 200 franchi o, in settembre, fra i 50 e i 140 franchi la tonnellata). Tuttavia, tale differenza si riduce, in parte, considerevolmente se ci si attiene ai prezzi che le ricorrenti riferiscono di aver pagato per il grano acquistato sul mercato mondiale. Comunque, anche tenendo conto dei prezzi mondiali indicati dalla Commissione, deve constatarsi che pur restando questi in generale su livelli superiori a quelli francesi, negli ultimi mesi del 1974 lo scarto si è indubbiamente ristretto: in tale periodo esso si aggirava sui 40 e, in casi eccezionali, sui 180 franchi la tonnellata. All'inizio del 1975 la situazione mutava radicalmente, giacché i prezzi mondiali scendevano al di sotto del prezzo di entrata. In gennaio e in febbraio — e in parte anche in marzo — i prezzi sul mercato francese erano nettamente superiori a tale prezzo. Nei mesi successivi, essi scendevano invece al di sotto del prezzo d'entrata, avvicinandosi al prezzo d'intervento. Ciò — va detto subito — era dovuto alla massiccia immissione sul mercato di scorte di grano duro — dalle 100 000 alle 150 000 tonnellate, come ha riferito il teste Pegler — raccolto nella stagione 1974/75, cui non faceva riscontro una domanda adeguata. Stando così le cose, appare difficile sostenere che il fatto che i prezzi francesi, nel corso di alcuni mesi della stagione di cui trattasi, non si siano avvicinati maggiormente a quelli praticati sul mercato mondiale sia imputabile alle sovvenzioni versate ai produttori di grano duro. Va tenuto presente che l'andamento dei prezzi sul mercato francese, in relazione ai prezzi mondiali, è stato affatto discontinuo; orbene, non vedo come tale fenomeno possa spiegarsi partendo dal postulato di un influsso determinante del regime delle sovvenzioni, tanto più se si considerano le modalità del versamento delle sovvenzioni stesse. In effetti, come ha riferito la Commissione, si è vegliato a che queste andassero a beneficio degli agricoltori; esse venivano versate poco dopo la consegna ai centri di raccolta, ed erano manifestamente calcolate prescindendo dal prezzo di vendita. Inoltre, il livello inferiore dei prezzi francesi si può certamente giustificare, in sostanza, con le tradizionali relazioni commerciali esistenti in Francia, fra i mulini ed i produttori di grano duro o gli uffici di vendita tramite i quali questi provvedono al collocamento del loro prodotto. Tale opinione emerge già chiaramente dalla sentenza pronunziata dalla Corte nell'ambito di un precedente procedimento (cause riunite 63-69/72, Racc. 1973, pag. 1229), ed appare tanto più fondata se si tiene presente che, nella prima metà della stagione 1974/75, si sono registrati rapporti di prezzi affatto eccezionali, i quali, per l'appunto, non possono essere assunti come modello delle relazioni con acquirenti abituali. La situazione in esame, inoltre, può essere stata in parte determinata dal divieto di esportazione di grano duro, sancito con decisione 4 agosto 1973 e rimasto in vigore fino all'inizio dell'aprile 1975; anche la crisi monetaria può aver avuto su di essa ripercussioni tutt'altro che marginali.

Così stando le cose, non vedo alcuna ragione per esprimere un giudizio divergente dalla giurisprudenza sopra ricordata e configurare, come fanno le ricorrenti, l'esistenza di un nesso causale fra sovvenzioni e prezzi del mercato francese.

Mi sia consentito, comunque, fare ancora le due seguenti osservazioni in merito. Ammettendo l'esistenza di un nesso sif-

fatto, sarebbe da chiedersi inoltre se il pregiudizio assertivamente subito dall'industria molitoria tedesca sia imputabile alla normativa comunitaria in materia di sovvenzioni e se ciò consenta di configurare la responsabilità della Comunità. Dubito seriamente che sia possibile pervenire ad una conclusione del genere, soprattutto se si tiene conto di quegli ordinamenti giuridici in cui è posto l'accento sull'esistenza di un danno *immediato,* come, ad esempio, nel diritto inglese e in quello francese. Di più, sarebbe necessario, per stabilire una responsabilità siffatta, che le ripercussioni sulla formazione dei prezzi — da ritenersi senz'altro eccezionali in un mercato deficitario — fossero normalmente prevedibili da parte degli organi comunitari; anche a tale proposito sussistono gravi dubbi e ciò porta ad escludere l'esistenza di una responsabilità, di una colpa della Comunità.

Per tutti i motivi sopra esposti, e prescindendo dalla questione del se le critiche che possono formularsi circa il regime delle sovvenzioni autorizzino o meno a ravvisare nella fattispecie una violazione *grave* di una norma intesa a tutelare i singoli ai sensi della giurisprudenza della Corte, ritengo che i ricorsi, per quanto concerne la normativa in materia di sovvenzioni, non siano adeguatamente motivati. Mi riservo comunque di tornare più oltre ancora una volta su questo punto, anche se in via subordinata, poiché non è possibile escludere che la Corte si pronunzi in senso diverso.

3. Proseguendo l'esame del merito della controversia, passiamo adesso ad analizzare il problema del se possa farsi carico agli organi comunitari di avere omesso, nell'ambito della disciplina del mercato del grano duro, di garantire all'industria molitoria tedesca — che sarebbe costretta a trasformare prevalentemente grano duro importato, a prezzi più elevati, da paesi terzi — le medesime possibilità di approvvigionamento dei mulini francesi, che potrebbero rifornirsi a condizioni più vantaggiose sul mercato nazionale. Le ricorrenti ipotizzano vari provvedimenti idonei ad ovviare a tale pretesa discriminazione: riduzione del prezzo d'entrata a favore dei mulini tedeschi, onde consentire loro di importare grano duro da paesi terzi a prezzi meno elevati (con eventuale trasformazione della materia prima sotto controllo delle autorità doganali); versamento di una restituzione alla produzione alle imprese che trasformano grano duro proveniente da paesi terzi; abolizione dei prelievi all'esportazione di grano tenero, accompagnata dall'agevolazione delle importazioni di grano duro; istituzione di tributi sulla produzione, a carico delle aziende trasformatrici di grano duro di origine comunitaria.

Per risolvere la questione è necessario, in via preliminare, accertare quali possibilità avessero i mulini tedeschi di rifornirsi sul mercato francese.

Dalle statistiche prodotte nel corso del procedimento emerge inequivocabilmente che il volume delle esportazioni di grano duro francese nella Repubblica federale di Germania è andato crescendo sin dalla stagione 1969/70: dalle 4 000 tonnellate di allora esse sono salite, nella stagione 1974/75, a 25 000 tonnellate circa. Per contro, dalle dichiarazioni dei testi uditi dalla Corte, risulta altrettanto chiaramente che i mulini tedeschi incontrano notevoli difficoltà nell'acquisto del grano duro francese: nonostante i loro molteplici tentativi, essi non riescono, di regola, a procurarsi grossi quantitativi nemmeno nella fase iniziale del raccolto, a differenza dei loro concorrenti francesi che manifestamente vengono riforniti con precedenza. I motivi sono, a mio avviso, evidenti: data la situazione deficitaria del mercato, i mulini francesi hanno naturalmente un interesse vitale a rifornirsi presso i produttori locali. In ciò essi sono favoriti dalla loro ubicazione, vicinissima alle zone di produzione, e dalla possibilità di prelevare immediatamente il grano acquistato, anche in piccoli quantitativi, a mezzo camion. A svantaggio degli acquirenti stranieri gioca invece la necessità di attendere il raggruppamento

di quantitativi sufficienti per l'esportazione e di risolvere ulteriori problemi di carattere valutario o connessi al trasporto. Comunque, non è adesso il caso di approfondire questo argomento.

In quanto concerne il prezzo d'acquisto, le deposizioni dei testi ed i documenti prodotti dinanzi alla Corte indicano che anche sotto questo profilo gli acquirenti tedeschi sono, in certa misura, svantaggiati. Risulta infatti che in taluni casi i mulini francesi hanno pagato il grano prodotto in Francia fino a 20 franchi la tonnellata in meno rispetto agli acquirenti tedeschi, mentre in altri casi la differenza è stata minima. Anche le asserzioni delle ricorrenti quanto al prezzo che esse hanno versato ai produttori francesi coincidono con tali dati, tenuto conto del margine di profitto degli importatori, delle spese di carico e del trasporto. Le cause di tale scarto di prezzi sono facilmente individuabili: si pensi alla necessità, per gli acquirenti tedeschi, di ultilizzare canali commerciali differenti, al fatto che per l'esportazione è opportuno raggruppare quantitativi di grano più rilevanti, all'uso, nel commercio estero, di clausole particolari (prezzo c.i.f. franco destinatario anziché centro di raccolta). Non è poi da escludere che gli acquirenti francesi siano stati avvantaggiati da fattori quali i rapporti personali coi produttori.

Da parte mia non ritengo che le autorità comunitarie avrebbero dovuto tener conto, nell'elaborare la disciplina del mercato del grano duro, di tale situazione di disparità, sia per la relativa esiguità dello scarto fra i prezzi in questione, sia perché la «rendita di posizione» degli acquirenti francesi non può, in quanto tale, venire annullata con l'emanazione di provvedimenti specifici.

Per quanto concerne i provvedimenti compensativi ipotizzati dalle ricorrenti in relazione alle difficoltà di accesso al mercato francese — che in effetti sussistevano per lo meno all'inizio della stagione 1974/75 — va osservato in particolare quanto segue.

Le ricorrenti, come si è visto, hanno proposto in primo luogo una riduzione del prezzo di entrata per le importazioni nella Repubblica federale: esse però sembrano dimenticare che la Corte ha già respinto un simile suggerimento nell'ambito del processo precedente, sottolineando invece l'esigenza di un prezzo d'entrata unitario. Per di più, nella prima metà della stagione 1974/75 — la situazione particolare verificatasi nella seconda metà di tale stagione sarà analizzata più avanti — un siffatto provvedimento non avrebbe dato alcun frutto, giacché i prezzi mondiali superavano di molto il prezzo d'entrata.

Quanto all'istituzione di un tributo sulla produzione, gravante sulla trasformazione di grano duro di origine comunitaria, che avrebbe dovuto servire ad aumentare il costo di tale prodotto, va obiettato che la determinazione dell'aliquota di detto onere, dato l'andamento discontinuo dei prezzi nella stagione in questione — di cui si è già parlato — sarebbe stata particolarmente difficile. Una simile misura, inoltre, sarebbe incompatibile con l'esigenza di garantire prezzi equi al consumo e con il principio della preferenza comunitaria, e in più comporterebbe una sostituzione del grano duro col grano tenero nella produzione di paste alimentari.

Anche la possibilità — del pari ventilata dalle ricorrenti — di rendere meno gravosa l'importazione di grano duro da paesi terzi mediante il versamento di restituzioni alla produzione o attraverso operazioni combinate (esportazioni di grano tenero in esenzione da prelievo controbilanciate da importazioni agevolate di grano duro) non può non suscitare seri dubbi. Si tratta invero di provvedimenti straordinari, cui si è fatto ricorso finora solo in situazioni eccezionali, ad esempio per incentivare la trasformazione del granoturco, gravemente minacciata, nel settore degli amidi, dalla concorrenza di prodotti succedanei, oppure per agevolare l'esportazione di carne bovina, la cui produzione è fortemente eccedentaria. Diversa

appare invece la situazione nella fattispecie, se si considerano la crescente penetrazione degli acquirenti tedeschi sul mercato francese del grano duro con le relative ripercussioni sui prezzi ivi praticati, la crescente tendenza al ravvicinamento fra i prezzi pagati dai mulini francesi e quelli sborsati dai compratori stranieri, nonché il modesto incremento delle esportazioni di semola francese in questi ultimi anni. Per di più la Commissione ha dichiarato che l'attuazione di provvedimenti come quelli sopra ricordati comporta notevoli difficoltà e che, in ragione della loro scarsa efficacia, se ne sta studiando la modifica. Va infine tenuto presente che l'agevolazione delle importazioni avrebbe avuto ripercussioni inopportune sul mercato comunitario sclerotizzandone le strutture: è certo infatti che gli acquirenti tedeschi non avrebbero più avuto interesse ad adoperarsi per penetrare sul mercato francese e ciò avrebbe avuto sulla formazione dei prezzi comunitari del grano duro conseguenze incompatibili con l'obiettivo, del tutto legittimo, dell'incentivazione della coltivazione di tale prodotto nella Comunità.

Pur riconoscendo che le misure di cui trattasi, applicate limitatamente a determinati quantitativi importati, avrebbero potuto costituire uno strumento idoneo a sopprimere o attenuare taluni svantaggi esistenti, per i mulini tedeschi, sul piano della concorrenza, non ritengo, tutto sommato, che la loro mancata adozione rappresenti un illecito grave ai sensi delle norme in materia di responsabilità amministrativa. Nemmeno tale argomento, quindi, è sufficiente a motivare una domanda di risarcimento.

4. È necessario ancora accertare se, come viene sottolineato nell'atto introduttivo, la differenza fra il prezzo d'intervento e quello d'entrata per il grano duro fosse eccessiva e se, di conseguenza, il prodotto comunitario abbia fruito di una protezione superiore al necessario.

Per quanto concerne la stagione cerealicola di cui è causa, la questione riveste manifestamente importanza secondaria. In effetti, nella fase iniziale di detta stagione — cioè nel periodo in cui vengono effettuati gli acquisti più importanti — i prezzi mondiali erano più alti di quelli fissati dalle autorità comunitarie ed hanno, come si è visto, influito sul mercato comunitario. Il prezzo d'entrata non poteva quindi incidere sulle importazioni da paesi terzi, né il prezzo d'intervento poteva influire sugli acquisti di grano duro di origine comunitaria. Così stando le cose, la misura dello scarto fra questi due prezzi non poteva, in quel periodo, avere conseguenze pregiudizievoli per l'industria molitoria tedesca. Lo stesso dicasi per quanto concerne i primi mesi del 1975, in cui i prezzi di mercato francesi erano del pari superiori tanto al prezzo d'intervento quanto al prezzo d'entrata. Un'eventuale riduzione della differenza fra i due prezzi non avrebbe avuto alcuna ripercussione sulla possibilità d'acquisto dei mulini francesi.

Il problema concerne pertanto solo la fase finale della stagione 1974/75, nel corso della quale i prezzi praticati sul mercato francese erano più vicini al prezzo d'intervento che a quello d'entrata. Già quest'ultima circostanza, nonché altri motivi facilmente individuabili, consentono di risolvere agevolmente la questione.

Come sapete, le ricorrenti assumono in sostanza — non è qui il caso di ricordare nei dettagli le loro argomentazioni — che una differenza di circa 3,5 u.c. fra il prezzo d'intervento e il prezzo d'entrata sarebbe stata sufficiente. Per corroborare il loro punto di vista esse si richiamano all'obbligo, sancito dal regolamento n. 1968/73 (GU 1973, n. L 201, del 21. 7. 1973), di evitare perturbazioni sul mercato comunitario, a talune condizioni preferenziali vigenti, in forza di precedenti norme, per gli scambi intracomunitari, nonché alla disciplina del mercato del grano tenero. A questa tesi va obiettato che ad una riduzione generalizzata dello scarto fra i prezzi in questione, nella misura auspicata dalle ricorrenti — provve-

dimento la cui omissione potrebbe di per sé giustificare l'accusa di violazione grave di norme giuridiche — ostava l'esigenza di garantire la preferenza comunitaria. Rinvio a tale proposito alle dichiarazioni della Commissione, la quale ha sostenuto che un siffatto aumento del prezzo del grano duro di produzione comunitaria avrebbe posto tale prodotto in posizione di svantaggio, sul piano concorrenziale, rispetto all'analogo prodotto proveniente da paesi terzi, se si considerano soprattutto la situazione del mercato italiano e la distanza che separa le zone di produzione dell'Italia meridionale dai centri di lavorazione ubicati nel centro e nel nord della penisola. Ricordo inoltre che, nella sentenza 13 novembre 1972 già citata (cause riunite da 63 a 69-72), la Corte ha affermato che una differenza di 12,81 u.c. fra il prezzo d'intervento e il prezzo d'entrata era del tutto adeguata per garantire la protezione del grano duro prodotto nella Comunità. Un altro provvedimento ipotizzabile poteva consistere, come ha suggerito anche l'avvocato generale nel procedimento suddetto, in una differenziazione del prezzo d'intervento che, nelle zone di produzione francesi — alle quali si riferisce in particolare la presente controversia — avrebbe potuto essere fissato ad un livello più vicino al prezzo d'entrata che in altre regioni della Comunità.

Invero, ove si considerino i prezzi comunitari fissati, nel settore di cui trattasi, nelle stagioni precedenti — in cui esistevano ancora prezzi d'intervento differenziati — e si tenga presente che tale sistema è tutt'ora in vigore per quanto concerne il mercato del grano tenero, deve ammettersi che una siffatta soluzione può presentare degli aspetti positivi. Tuttavia, la situazione di mercato che ha caratterizzato la fase iniziale della stagione 1974/75 autorizza a dubitare dell'opportunità di una differenziazione dei prezzi d'intervento in quel periodo e porta ad escludere che una mancata inziativa delle autorità comunitarie in tal senso possa effettivamente costituire un illecito di particolare gravità. Va poi sottolineato che dalla sentenza or ora ricordata emerge un orientamento contrario ad una differenziazione tanto del prezzo d'intervento, quanto del prezzo d'entrata.

Per tornare agli aspetti particolari della stagione di cui trattasi, vanno ancora fatte alcune osservazioni, che mettono in luce l'inopportunità, nella fattispecie, della soluzione in esame. In corso di causa abbiamo appreso che la situazione del mercato francese era caratterizzata, all'inizio del 1975, da una notevole offerta di grano duro; ciò era manifestamente dovuto all'immissione sul mercato di riserve accantonate, come si è già accennato, nel corso della stagione precedente. Si vedano a questo proposito i documenti, prodotti dalle ricorrenti, relativi agli acquisti effettuati in quel periodo dai mulini tedeschi. Del pari, dalle disposizioni dei testi Zadow, Werle e Schnitt risulta senza ombra di dubbio che nei mesi di marzo e aprile 1975 sono stati offerti sul mercato notevoli quantitativi di grano duro francese a prezzi competitivi, vicini cioè al prezzo d'intervento. Giò dimostra l'infondatezza — almeno per quanto concerne il suddetto periodo — di uno dei principali argomenti dedotti dalle ricorrenti, vale a dire l'esistenza di serie difficoltà di accesso, per gli acquirenti tedeschi, sul mercato francese, circostanza, questa, che avrebbe potuto richiedere l'emanazione di provvedimenti comunitari atti a neutralizzare la posizione di privilegio dei mulini francesi sul mercato nazionale.

Per questa ragione e per gli altri motivi sopra esposti non ritengo che possa ravvisarsi un illecito grave nel fatto che il prezzo d'intervento e il prezzo d'entrata per il grano duro siano stati mantenuti sui valori fissati prima dell'inizio della stagione 1974/75.

5. L'indagine finora svolta ha dimostrato che la domanda di risarcimento proposta dalle ricorrenti non può ritenersi fondata: comunque, prima di affrontare il problema della responsabilità per atti assimilabili ad un'espropriazione, devo tornare — come ho già anticipato

— sulla questione relativa all'esistenza di un nesso causale fra la normativa in materia di sovvenzioni ed il livello dei prezzi francesi, e quindi alla configurabilità di una responsabilità del Consiglio. Invero, è possibile che la Corte non condivida l'opinione da me espressa a questo proposito e circa l'opportunità dell'adozione di misure compensative, quali una restrizione alla produzione e simili. In tale ipotesi bisognerà accertare in quale misura le ricorrenti possono considerarsi danneggiate e determinare il risarcimento loro spettante.

Per quanto concerne il primo punto, è pacifico, in base alle prove raccolte, che le ricorrenti — possiamo limitarci qui a considerare questo aspetto della questione — sono state danneggiate dalla concorrenza di numerosi mulini francesi. Basti ricordare le testimonianze relative alla possibilità dei concorrenti francesi di acquistare grano a prezzi inferiori, che ha cagionato alle ricorrenti un mancato guadagno o addirittura la perdita di posizioni commerciali.

È invece impossibile determinare l'ammontare del danno; sulla base dei dati finora raccolti si può solo osservare quanto segue: sarebbe senz'altro errato assumere come criterio a tal fine la flessione delle vendite della semola prodotta dalle ricorrenti, giacché le importazioni di semola francese hanno avuto solo un lieve incremento. In realtà, non è da escludersi che all'origine di tale fenomeno vi siano altre cause estranee al presente procedimento, quali l'aumento delle importazioni di paste alimentari dall'Italia — dovuto probabilmente alle misure di calmieramento adottate dall'AIMA per il grano duro — o la sostituzione di questo col grano tenero nella fabbricazione dei prodotti intermedi.

Se poi si dovesse ritenere che gli organi comunitari erano tenuti ad emanare provvedimenti compensativi a favore dei mulini tedeschi (ad esempio, la concessione di restituzione alla produzione), il danno da riparare andrebbe calcolato in funzione dei quantitativi di grano duro d'origine extracomunitaria effettivamente lavorato, ove non si ravvisi la necessità di contingentare in certa misura, per garantire la preferenza comunitaria, le importazioni da paesi terzi.

D'altra parte, nel caso in cui la Corte dichiarasse illegittimo il regime delle sovvenzioni, si dovrebbero calcolare le ripercussioni che avrebbe avuto sulla situazione delle ricorrenti la modifica del prezzo d'acquisto dei mulini francesi in conseguenza dell'abolizione o della riduzione delle sovvenzioni ai produttori di grano duro. Bisognerebbe quindi accertare quale sarebbe stato l'andamento delle vendite sul mercato tedesco e su quello francese — anche i mulini francesi lavorano in parte grano duro importato da paesi terzi — cioè in quale misura la pressione concorrenziale dei mulini francesi si sarebbe attenuata e di conseguenza entro quali limiti si sarebbero contenuti il calo dei prezzi e la flessione delle vendite lamentati dall'industria molitoria tedesca.

Non occorre aggiungere altro; credo comunque sia chiaro che in ogni caso la Corte potrebbe unicamente accertare l'esistenza di un danno, affidandone la determinazione dell'ammontare ad un perito ove le parti non riuscissero ad addivenire ad un accordo.

6. Veniamo infine alla questione concernente la responsabilità per atti aventi effetto analogo a quello dell'espropriazione, cioè per un comportamento illegittimo degli organi comunitari, configurabile anche in assenza di colpa. Tale problema può del pari essere trattato rapidamente, anche perché sono convinto che, nella fattispecie, l'esistenza di un siffatto comportamento delle autorità comunitarie non sia stata dimostrata.

La questione in esame non è emersa per la prima volta nel presente procedimento, ma fu già sollevata in passato nell'ambito delle cause riunite da 63 a 69-72. Nella sentenza, la Corte non approfondì ulteriormente l'argomento,

mentre il mio predecessore, l'avvocato generale Roemer, lo sottopose ad un esame abbastanza minuzioso.

Dopo aver vagliato le diverse argomentazioni svolte dalle parti in proposito, egli pervenne alla conclusione che è difficile ammettere l'esistenza di un principio giuridico generale, il quale autorizzi a configurare, in situazioni come quella di specie, una responsabilità per semplice comportamento illecito. Innanzitutto, egli sostenne, un simile istituto giuridico è noto solo a pochi Stati membri; negli ordinamenti giuridici in cui è conosciuto, esso è poi disciplinato secondo criteri non del tutto uniformi. In secondo luogo, il sistema e la struttura del mercato comune, nonché le norme concernenti il suo progressivo sviluppo, osterebbero al riconoscimento di una siffatta responsabilità. Anche ammettendo in linea di principio, nel diritto comunitario, la possibilità di una pretesa basata su tale responsabilità, i suoi presupposti sarebbero stati, in un fattispecie come quella allora in questione, difficili da dimostrare. Sarebbe stato necessario, infatti, che i provvedimenti criticati avessero inciso sulla sostanza stessa di un'attività commerciale; questo non sarebbe il caso di una semplice modifica delle condizioni di approvvigionamento, giacché per principio nessun privato può pretendere il mantenimento in vigore di una determinata disciplina pubblica in materia. Infine, sempre secondo l'avvocato generale Roemer, mancava anche il requisito — indispensabile, almeno secondo il diritto tedesco — di un nesso diretto fra l'intervento delle autorità e il danno, in quanto il pregiudizio patito dalle ricorrenti era imputabile anche a fattori diversi dalla normativa comunitaria.

Sono pienamente d'accordo con tale opinione. Poiché la situazione attualmente in esame è grosso modo analoga a quella che costituiva oggetto del procedimento testé ricordato, e in assenza di nuovi argomenti di rilievo, non ritengo sia possibile accogliere la domanda di risarcimento, nemmeno alla luce del principio della responsabilità per atti assimilabili ad un' espropriazione.

III — Concludendo, suggerisco che la Corte statuisca come segue sui ricorsi delle semolerie tedesche: I ricorsi, per quanto concerne i motivi dedotti nell'atto introduttivo vanno considerati prematuri e quindi irricevibili. Essi sono del pari irricevibili in quanto diretti contro la Commissione e fondati sull'asserita illegittimità del regime delle sovvenzioni alla produzione di grano duro; per il resto, essi vanno respinti. Le spese del giudizio vanno poste a carico delle ricorrenti.