Nelle cause riunite da 56 a 60-74

KURT KAMPFFMEYER MÜHLENVEREINIGUNG KG, con sede in Amburgo,

OFFENE HANDELSGESELLSCHAFT IN FIRMA WILHELM WERHAHN HANSAMÜHLE, con sede in Neuss/Rhein,

LUDWIGSHAFENER WALZMÜHLE ERLING KG, con sede in Ludwigshafen/Rhein,

HEINRICH AUER MÜHLENWERKE KGAA, con sede in Colonia,

PFÄLZISCHE MÜHLENWERKE GMBH, con sede in Mannheim,

con gli avvocati Modest, Heemann, Gündisch, Rauschning, Landry, Röll, Festge, Horst Heemann, del foro di Amburgo, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Félicien Jansen, huissier de justice, 21, rue Aldringen,

ricorrenti

contro

COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA, rappresentata dalle sue istituzioni

1. Il Consiglio delle Comunità europee di Bruxelles, rappresentato dal prof. Daniel Vignes, direttore presso l'ufficio legale del Consiglio, in qualità di agente, assistito dal sig. Bernhard Schloh, consigliere giuridico presso l'ufficio legale del Consiglio, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. J. N. van den Houten, direttore dell'ufficio legale della Banca europea per gl'investimenti, 2 place de Metz,

e

2. la Commissione delle Comunità europee di Bruxelles, rappresentata dal suo consigliere giuridico Peter Gilsdorf, in qualità d'agente, e con dimicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Mario Cervino, consigliere giuridico della Commissione delle Comunità europee, edificio CFL, place de la Gare,

convenuta,

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

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; H. Kutscher e A. O'Keeffe, presidenti di sezione; A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen e A. J. Mackenzie Stuart, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

a) La materia del contendere

Nella Comunità la produzione di grano tenero è superiore mentre quella di grano duro è molto inferiore al fabbisogno e inoltre concentrata in alcune zone della Francia e dell'Italia.

L'organizzazione del mercato dei cereali, nella quale rientrano entrambi i tipi di grano, si fonda sul seguente sistema di prezzi:

Il regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120 (GU 19 giugno 1967, n. 117, pag. 2269) contempla la fissazione annuale di un prezzo indicativo, di un prezzo d'intervento di base, di prezzi d'intervento derivati e di un prezzo d'entrata. Per il grano duro è inoltre prevista la determinazione di un prezzo minimo garantito e la possibilità di concedere sovvenzioni alla produzione, onde incentivarla. A norma dell'art. 10 del regolamento, detta sovvenzione, che nell'intera Comunità è della stessa entità, è pari, per la stagione, alla differenza registrata all'inizio della stagione tra il prezzo minimo garantito e il prezzo d'intervento. Il regolamento (CEE) del Consiglio del 12 luglio 1971, n. 1528 (GU 20 luglio 1971, n. L 162, pag. 1) prescrive che venga fissato un solo prezzo d'intervento derivato per il grano duro, pari al prezzo più basso risultante dall'applicazione del regolamento n. 120/67. Il regolamento del Consiglio 17 aprile 1972, n. 796 (GU 21 aprile 1972, n. L 94, pag. 7) sopprime il prezzo d'intervento di base e lo sostituisce con un prezzo d'intervento unico corrispondente al più basso prezzo d'intervento derivato.

Pur se la produzione di grano duro nella Comunità è ampiamente insufficiente, i mulini francesi e italiani che acquistano grano duro, essendo vicini alle zone di produzione, riescono a procurarsi sul mercato comunitario l'80 % della materia prima di cui necessitano.

Per questo motivo i mulini tedeschi che acquistano grano duro avevano già citato

per danni la Comunità, a norma dell'art. 215, 2° comma, del trattato (cause 63—69-72).

Nell'atto introduttivo si sostiene che il danno che le ricorrenti affermano di aver patito nella stagione cerealicola 1971/72 è conseguenza dell'insufficienza, dell'irrazionalità e dell'illegittimità dei criteri con cui è stato organizzato il mercato dei cereali, specie per quel che riguarda il grano duro, il che avrebbe costretto i mulini tedeschi ad acquistare la materia prima — grano duro importato dai paesi terzi — al prezzo d'entrata, mentre i mulini concorrenti italiani e francesi potevano acquistare a prezzo d'intervento, o a prezzi non molto diversi, grano duro di produzione locale, grazie al sistema delle sovvenzioni corrisposte dalle pubbliche autorità.

Questa distorsione della concorrenza avrebbe causato alle ricorrenti la perdita del 20 % delle vendite sul mercato tedesco di semola di grano duro, già assorbito dai pastifici, e ciò principalmente a vantaggio dei fornitori francesi. In via principale, le ricorrenti avevano chiesto il risarcimento del danno, imputabile alle istituzioni comunitarie, in quanto avevano fissato un prezzo d'intervento troppo basso per il grano duro francese e italiano o un prezzo di entrata troppo alto per il grano duro importato dai paesi terzi.

Nella sentenza 13 novembre 1973, pronunciata in dette cause (Racc. 1973, pag. 1229), la Corte di giustizia respingeva i ricorsi poiché la disciplina criticata non risultava viziata da illegittimità. Tuttavia la Corte, nella stessa sentenza, aveva osservato che «pur se il Consiglio non ha ovviato agli inconvenienti da cui i mulini tedeschi possono essere stati indirettamente danneggiati per il fatto che le ditte francesi loro concorrenti erano forse avvantaggiate dal sistema posto in vigore, questa carenza non è tale da viziare d'illegittimità le norme in questione. In effetti, al momento dell'adozione della disciplina, il Consiglio — viste le circostanze del caso specifico — non era tenuto ad assodare se una situazione così particolare potesse sconsigliare l'adozione di norme che in circostanze normali avrebbero costituito una disciplina adeguata».

I ricorsi ora esperiti dai mulini tedeschi, che già erano posti nelle cause summenzionate, tendono ad ottenere dalla Comunità il risarcimento del danno assertivamente patito dalle ricorrenti nella stagione cerealicola 1974/75, per effetto della disciplina dei prezzi e delle sovvenzioni al settore del grano duro nella Comunità.

La nuova disciplina avrebbe nuovamente provocato discriminazione ed arrecato pregiudizio ai mulini tedeschi, in quanto le istituzioni comunitarie hanno continuato la loro politica precedente — già criticata nelle cause anteriori — nel settori di cui trattasi. Inoltre le istituzioni avrebbero ulteriormente aumentato lo scarto tra prezzo d'intervento e prezzo d'entrata o prezzo indicativo, differenza che, a causa del mercato deficitario e della situazione speciale del mercato francese, costituirebbe la ragione fondamentale della discriminazione. Poiché in sostanza i mulini tedeschi non riuscirebbero a vendere sul mercato francese, e inoltre sarebbero obbligati a rifornirsi sui mercati extracomunitari, pagando il grano duro al prezzo d'entrata o al prezzo del mercato mondiale, mentre i concorrenti francesi potrebbero acquistare fino all'80 % del loro fabbisogno presso fornitori francesi a prezzo d'intervento o leggermente superiore, sarebbe stato facilmente prevedibile che nella stagione 1974/75 i mulini tedeschi sarebbero ancora stati danneggiati. Il pregiudizio consisterebbe in una graduale invasione del mercato tedesco del grano duro da parte dei mulini francesi — comunque essi eserciterebbero una pressione maggiore rispetto al passato — che ricorrendo a pratiche di dumping obbligherebbero i mulini tedeschi a vendere in perdita la semola tedesca, onde evitare perdite ancor maggiori nella parte delle vendite che essi ancora effettuano.

Le ricorrenti ricordano che i mulini tedeschi e più in generale gli operatori della Comunità in questo settore, hanno protestato presso la Commissione ancor prima che venisse elaborata la disciplina per la stagione 1974/75. In un incontro con gli esponenti della Commissione, i mulini tedeschi avrebbero illustrato la loro situazione, sottolineando l'impossibilità di acquistare grano duro francese, e chiedendo quindi l'eliminazione della differenza prevista tra il prezzo d'intervento e il prezzo indicativo del grano duro.

b) Prezzi del grano duro praticati nella stagione 1974/75:

prezzo indicativo: 182,83 u.c./t (regolamento (CEE) del Consiglio 29 aprile 1974, n. 1126, GU n. L 128, pag. 14);

prezzo d'intervento unico: 166,83 u.c./t (regolamento (CEE) del Consiglio 29 aprile 1974, n. 1128, GU n. L 128, pag. 17);

prezzo d'entrata: 180 u.c./t (regolamento (CEE) del Consiglio 4 giugno 1974, n. 1427, GU n. L 151, pag. 1);

prezzo minimo garantito: 196,83 u.c./t (regolamento (CEE) del Consiglio 29 aprile 1974, n. 1126/74, GU n. L 128, pag. 14).

Importo della sovvenzione accordata per la produzione di grano duro:

30 u.c./t (differenza tra il prezzo minimo garantito e il prezzo d'intervento unico) (regolamento (CEE) del Consiglio 17 giugno 1974, n. 1524, GU n. L 164, pag. 6).

Prezzi del grano duro praticati dal 7 ottobre 1974:

prezzo indicativo: 191,97 u.c./t

prezzo d'intervento unico: 175/17 u.c./t

prezzo minimo garantito: 205/17 u.c./t (regolamento (CEE) del Consiglio 2 ottobre 1974, n. 2496 GU n. L 268, pag. 1);

prezzo d'entrata: 189,10 u.c./t (regolamento (CEE) della Commissione 4 ottobre 1974, n. 2518, GU n. L 270, pag. 1).

c) Il procedimento

I ricorsi, datati 15 luglio 1974, sono stati registrati nella cancelleria della Corte di giustizia il 25 luglio 1974,

Con ordinanza 18 settembre 1974, la Corte ha disposto la riunione delle cause per il procedimento e la sentenza.

Con memorie presentate a norma dell'art. 91, del regolamento di procedura della Corte, depositate il 1° ottobre 1974, il Consiglio e la Commissione hanno chiesto alla Corte di pronunziarsi su una eccezione d'irricevibilità, senza entrare nel merito della controversia.

Le ricorrenti hanno presentato le loro osservazioni circa l'eccezione d'irricevibilità in una memoria depositata il 6 novembre 1974.

Con ordinanza 20 novembre 1974, la Corte ha deciso di rinviare al merito.

Le parti hanno risposto per iscritto ad alcune questioni loro rivolte dalla Corte.

Con ordinanza 29 ottobre 1975, la Corte ha deciso di sentire come testimoni i signori:

1. A. Pegler, procuratore della Kampffmeyer France, con sede in Parigi;
   B. Wilhelm Klees, procuratore della A. C. Toepfer, con sede in Amburgo;
   C. Peter Schnitt, direttore della Deutsche Getreide- und Futtermittel-Handelsgesellschaft mbH, con sede in Amburgo;
   D. Richard Zadow, procuratore della Wilhelm Werhahn Hansamühle, con sede in Neuss;

   sulle seguenti questioni:

   a) Se la società presso cui lavora, dall'aprile 1974, abbia cercato di acquistare grano duro francese prodotto nel 1974 e quale ne sia stato il risultato.

b) Se possa verosimilmente sostenere che i mulini francesi hanno potuto acquistare grano duro a prezzi inferiori a quelli pagati dalla sua società.

c) Se vi sia stata differenza tra le condizioni alle quali il grano tenero francese del raccolto 1974 è stato esportato in Germania e quelle alle quali è stato esportato il grano duro francese.

2. E. Schulten, procuratore della ditta Birkel, con sede in Stoccarda-Endersbach;

F. Marianne Riehm, direttrice del pastificio «3 Glocken GmbH», con sede in Weinheim;

G. Hubert Kohlschein, direttore della ditta «Heinrich Auer Mühlenwerke KGaA»;

H. Lorenz, procuratore della ditta «Ludwigshafener Walzmühle Erling KG»,

sulle seguenti questioni:

a) Se vi sia stata una notevole differenza tra l'offerta di semola di grano duro da parte dei mulini francesi o dei loro mandatari e l'offerta dei mulini tedeschi.

b) Di quale entità fosse l'eventuale differenza e a quali quantitativi di semola si riferisse.

c) Come si potrebbero attendibilmente spiegare tali differenze.

Circa la questione sub 1. b) di detta ordinanza, la Commissione, con memoria depositata il 19 novembre 1975, ha fatto un'offerta di prova contraria producendo documenti ed indicando i testimoni a suo favore.

Con ordinanza del 20 novembre 1975, sono stati citati a deporre sulla questione sopra indicata i seguenti testimoni:

A. Hans Joachim Winkler, amministratore presso la Direzione generale concorrenza della Commissione delle Comunità europee, rue de la Loi 200, Bruxelles;

B. André Lacroix, procuratore dei Grands Moulins de Strasbourg, 61, Avenue de Jena, Parigi XVI;

C. Goldstein, direttore della Semoulerie de Normandie, 9, Bd. de Croisset, 76042 Rouen — Cedex.

Su richiesta delle ricorrenti, la Corte ha pure ascoltato la deposizione del sig. Hans Werle junior della società Einfuhrhandel, di Mannheim.

L'escussione dei testimoni è avvenuta dinanzi alla prima sezione della Corte all' udienza del 4 dicembre 1975.

II — Conclusioni delle parti

Atto introduttivo

Le *ricorrenti* concludono che la Corte voglia:

1. Statuire che la Comunità deve risarcire alle ricorrenti il danno da loro patito, o corrispondere loro una adeguata somma a titolo di risarcimento per il danno patito nella stagione cerealicola 1974/75, per effetto della disciplina dei prezzi e delle sovvenzioni relative al grano duro nella Comunità contenuta nei seguenti regolamenti:

   a) regolamento (CEE) del Consiglio 29 aprile 1974, n. 1126, (GU n. L 128 del 10 maggio 1974, pag. 14);

   b) regolamento (CEE) del Consiglio 29 aprile 1974, n. 1128, (GU n. L 128, del 10 maggio 1974, pag. 17);

   c) regolamento (CEE) del Consiglio 4 giugno 1974, n. 1427, (GU n. L 151 dell'8 giugno 1974, pag. 1);

   d) regolamento (CEE) del Consiglio 17 giugno 1974, n. 1524, (GU n. L 164 del 20 giugno 1974, pag. 6);

2. porre le spese a carico della convenuta.

Nelle memorie presentate sull'eccezione d'irricevibilità, le ricorrenti chiedono che la Corte voglia:

1. Condannare la Comunità a versare
   a) alla ricorrente nella causa 56-74, l'importo di 817 570,80 DM a titolo di risarcimento;
   b) alla ricorrente nella causa 57-74, l'importo di 48 951 DM a titolo di risarcimento;
   c) alla ricorrente nella causa 58-74, l'importo di 351 085,50 DM a titolo di risarcimento;
   d) alla ricorrente nella causa 59-74, l'importo di 122 470,92 DM a titolo di risarcimento;
   e) alla ricorrente nella causa 60-74, l'importo di 295 219,26 DM a titolo di risarcimento;
2. statuire che, inoltre, la Comunità deve risarcire il danno subito dalle ricorrenti, cioè versare loro un'adeguato indennizzo per il danno patito in precedenza, che si somma agli importi rispettivamente chiesti al punto 1 e per di più va risarcito il danno che esse subiranno nella campagna cerealicola 1974/75 a causa delle perdite nella produzione e sui prezzi al momento della trasformazione del grano duro e della vendita della semola di grano duro, per effetto della disciplina comunitaria dei prezzi e delle sovvenzioni relative al grano duro contemplate dai regolamenti menzionati nell'atto introduttivo alle lettere a) — d) cui vanno aggiunti il
   e) regolamento (CEE) del Consiglio 2 ottobre 1974, n. 2496, (GU n. L 268, pag. 1), e il
   f) regolamento (CEE) della Commissione 4 ottobre 1974, n. 2518, (GU n. L 270, pag. 1);
3. porre le spese a carico dei convenuti.

Nella replica il punto 1 dell'atto introduttivo è stato così modificato:

Le ricorrenti chiedono che la Corte voglia:

Condannare la Comunità a versare:

a) alla ricorrente nella causa 56-74, l'importo di 1 876 601,22 DM a titolo di risarcimento;
b) alla ricorrente nella causa 57-74, l'importo di 164 427,95 DM a titolo di risarcimento;
c) alla ricorrente nella causa 58-74, l'importo di 783 257,67 DM a titolo di risarcimento;
d) alla ricorrente nella causa 59-74, l'importo di 358 735,23 DM a titolo di risarcimento;
e) alla ricorrente nella causa 60-74, l'importo di 625 008,46 DM a titolo di risarcimento.

Con memoria presentata in udienza le conclusioni sono state ulteriormente modificate come segue:

Voglia la Corte

1. Condannare la Comunità a versare
   a) alla ricorrente nella causa 56-74, l'importo di 2 135 611,50 DM a titolo di risarcimento;
   b) alla ricorrente nella causa 57-74, l'importo di 261 747 DM a titolo di risarcimento;
   c) alla ricorrente nella causa 58-74, l'importo di 833 621,35 DM a titolo di risarcimento;
   d) alla ricorrente nella causa 59-74, l'importo di 562 625,80 DM a titolo di risarcimento;
   e) alla ricorrente nella causa 60-74, l'importo di 773 934,92 DM a titolo di risarcimento,

   nonché gl'interessi dell'8 % su tutti gl'importi summenzionati, a decorrere dal 1° agosto 1975;
2. statuire inoltre che la Comunità deve risarcire il danno subito dalle ricorrenti, o versare loro un'adeguata indennità per il pregiudizio subito nella campagna cerealicola 1974/75, in aggiunta a quanto richiesto al punto 1, per effetto della disciplina dei prezzi e delle sovvenzioni relative al grano duro nella Comunità, contenuta nei

regolamenti menzionati nelle precedenti conclusioni, a causa delle perdite nella produzione e sui prezzi, al momento della trasformazione del grano duro e della vendita di semola di grano duro;

3. porre le spese a carico dei convenuti.

La *Commissione e il Consiglio*, nelle memorie presentate a norma dell'art. 91 del regolamento di procedura, chiedono che la Corte voglia:

1. Pronunciarsi anzitutto sull'eccezione d'irricevibilità;
2. dichiarare il ricorso irricevibile;
3. porre le spese a carico delle ricorrenti.

Nel controricorso essi chiedono

in primo luogo:

— la dichiarazione d'irricevibilità delle modifiche apportate dalle ricorrenti alle loro pretese originarie nella memoria del 4 novembre 1974;

— la dichiarazione d'irricevibilità e, in subordine, la reiezione delle conclusioni originarie delle ricorrenti;

in secondo luogo

— (qualora fossero accolte le modifiche all'atto introduttivo)

— la dichiarazione d'irricevibilità e, in subordine, la reiezione delle nuove conclusioni formulate nella memoria del 4 novembre 1974.

in ogni caso la condanna delle ricorrenti alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Sulla ricevibilità

Nella memoria presentata a norma dell'art. 91 del regolamento di procedura, il *Consiglio* solleva l'eccezione d'irricevibilità. Non è possibile chiedere il risarcimento del danno conseguente alla fissazione di un prezzo per una determinata stagione ancor prima dell'inizio della stagione stessa.

Qualora le ricorrenti ravvisino nella domanda di declaratoria (Feststellungsklage), contemplata dal diritto tedesco un mezzo per ottenere a priori, cioè prima che il danno si sia verificato, la promessa formale di risarcimento, si deve stabilire se sia possibile includere questo rimedio giuridico tra le azioni contemplate dal trattato CEE, in particolare dall'art. 215.

Nel corso dell'analisi si rileva che l'azione di cui all'art. 215 si fonda sull'obbligo di risarcire; l'azione mirante ad ottenere una declaratoria, invece, ha unicamente la funzione di far constatare una relazione giuridica, senza trarne immediatamente conseguenze concrete. Mentre poi l'art. 215 si riferisce ad un «danno arrecato», la domanda di declaratoria prescinde dalle conseguenze attuali, giacché il danno può essere solo eventuale.

Queste differenze non consentono di includere la domanda di declaratoria nell'ordinamento giuridico comunitario.

Si può infine dubitare che le ricorrenti intendano ottenere un risarcimento. Esse non nascondono infatti che il loro vero interesse è di indurre le istituzioni comunitarie — mediante l'accertamento di un obbligo di risarcimento — a modificare al più presto la disciplina comunitaria (vedi pag. 5 dell'atto introduttivo). Se questa fosse la reale intenzione delle parti, vi sarebbe un altro motivo per dichiarare irricevibile il ricorso, cioè lo sviamento di procedura.

La *Commissione* sostiene che le obiezioni sono talmente gravi da richiedere una pronunzia preliminare sulla ricevibilità del ricorso. Le ricorrenti, che hanno esperito un'azione mirante alla declaratoria (Feststellungsklage), si sono ispirate ad una norma del diritto processuale tedesco che non ha riscontro nel diritto comunitario. Il combinato disposto degli artt. 178 e 215 del trattato CEE ammette solo l'azione mirante a far eseguire una prestazione (Leistungsklage), cioè a ottenere il risarcimento per il danno arrecato. Poiché il diritto comunitario non contempla

azioni per ottenere la declaratoria, è inutile ricercare analogie negli altri ordinamenti giuridici nazionali. Il richiamo ai «principi generali comuni ai diritti degli Stati membri» (art. 215) riguarda i presupposti sostanziali della responsabilità e non le norme di procedura che disciplinano l'azione. Pur se la Corte ravvisasse nei presenti ricorsi una domanda di risarcimento, la loro irricevibilità non verrebbe meno. La domanda di risarcimento di un danno futuro presuppone che il danno si verifichi immancabilmente. Nella fattispecie il danno non solo è incerto, ma alla luce dei fatti si rivela pure improbabile (andamento dei prezzi sul mercato mondiale).

D'altro canto, l'azione esperita il 15 luglio 1974 mira al risarcimento di un danno che non avrebbe potuto verificarsi prima del 1° agosto 1974 (inizio della stagione cerealicola). La semplice «possibilità» che i prezzi del grano duro sul mercato mondiale ricadano ad un livello più basso del prezzo d'entrata non basta a giustificare la domanda di risarcimento. Inoltre, il fenomeno deve ritenersi improbabile, almeno per la stagione 1974/75.

Poiché il danno non solo era potenziale (come hanno ammesso le ricorrenti), ma anche improbabile, non vi è alcun interesse ad esperire l'azione. Pur ammettendo che nell'ambito dell'art. 215 del trattato si possa esperire un'azione per ottenere una declaratoria, analogamente a quanto prevede il diritto tedesco, resterebbe quindi ferma l'irricevibilità del ricorso.

Gli argomenti svolti circa l'irricevibilità dei ricorsi fondati sull'art. 215 del trattato, sono pure validi, mutatis mutandis, nel caso in cui i ricorsi mirino a far riconoscere un diritto al risarcimento del danno causato con un intervento illegittimo, assimilabile ad un esproprio.

Nelle osservazioni sull'eccezione d'irricevibilità, le *ricorrenti* rilevano che non si può escludere la possibilità che i prezzi internazionali, allora superiori al prezzo d'entrata e al prezzo minimo garantito, scendano al disotto di detti prezzi durante la stagione 1974/75.

Le ricorrenti sostengono che, secondo l'opinione giuridica generale, il momento determinante per pronunciarsi sulla ricevibilità di un ricorso è la situazione di fatto e di diritto esistente l'ultimo giorno della fase orale. Quindi ha poca importanza stabilire se i ricorsi fossero ricevibili al momento in cui sono stati proposti, in quanto la disciplina in causa non era ancora entrata in vigore. In effetti non è possibile eccepire ora l'irricevibilità di un ricorso solo in base alla data in cui è stato proposto. È prudente sottolineare comunque che la disciplina delle sovvenzioni e dei prezzi del grano duro è entrata in vigore dalla data della pubblicazione, che è anteriore alla data del ricorso.

Il diritto comunitario tace quanto alla ricevibilità o meno di una domanda di declaratoria: nemmeno è stabilita alcuna formalità procedurale per la presentazione di una domanda di risarcimento. La domanda di declaratoria è conforme come tale alla giurisprudenza della Corte e va dichiarata ricevibile se giova all'economia processuale e serve a ristabilire con celerità la pace e la certezza del diritto.

D'altronde è noto che sovente l'entità del danno può venir stabilita solo con una sentenza successiva a quella che sancisce che sussistono i presupposti della responsabilità.

Ai fini della ricevibilità di una domanda di risarcimento dev'essere sufficiente che il fatto dannoso che implica l'obbligo al risarcimento si sia già verificato e che il pericolo del danno sussista nel futuro. In questa situazione, chi è minacciato ha un legittimo interesse a far stabilire al più presto l'obbligo di risarcimento.

Nella fattispecie, sussiste l'evento dannoso, che implica la responsabilità della Comunità. Da un lato esso è costituito dalla disciplina dei prezzi e delle sov-

venzioni relative al grano duro, e dall'altro dalla negligenza imputabile alle istituzioni della Comunità, che nulla hanno fatto per ovviare alle distorsioni della concorrenza.

È inoltre certo che le ricorrenti saranno danneggiate sino al termine della stagione cerealicola: se il prezzo del mercato mondiale per il grano duro rimane superiore al prezzo minimo garantito, la discriminazione causata dalla concessione della sovvenzione grava appieno sulle ricorrenti per l'intera stagione. Se invece il prezzo mondiale scende al disotto del prezzo d'entrata, l'eccessiva differenza tra prezzo d'intervento e i prezzi indicativo e d'entrata danneggia i mulini tedeschi.

Sotto il regime vigente dopo il 1° agosto 1974, è già accertato che le ricorrenti hanno subito un pregiudizio reale, in quanto è stato concesso come sovvenzione l'importo fisso di 30 u.c./t.

Per le partite di semola di grano duro vendute nei mesi di agosto e settembre 1974, l'entità del pregiudizio si può determinare con un calcolo astratto. Quindi le ricorrenti modificano in questo senso le loro conclusioni.

Nel controricorso, il *Consiglio* si oppone alla modifica della domanda, non ammessa dall'art. 42, § 2, del regolamento di procedura e quindi irricevibile. Su questo punto, il controricorso della *Commissione* è dello stesso tenore. Le ricorrenti hanno radicalmente modificato le loro argomentazioni giuridiche. Le nuove conclusioni si fondano su un mezzo nuovo, che a sua volta non poggia su elementi nuovi. Inoltre la Commissione ribadisce le sue precedenti eccezioni d'irricevibilità. Essa aggiunge che, pur se per ipotesi il diritto comunitario ammettesse il principio dell'azione per ottenere una declaratoria, in previsione di un danno futuro, ci si dovrebbe chiedere se ciò sia possibile, quando il pregiudizio deriva da un provvedimento legislativo (normativo) illecito. Tenuto conto delle restrizioni esistenti negli ordinamenti degli Stati membri, la responsabilità della Comunità per atti normativi può essere fatta valere solo in pochi casi e a condizioni più restrittive che non la responsabilità derivante da provvedimenti d'esecuzione.

Se comunque si ammettesse questo tipo d'azione nell'ordinamento comunitario, si dovrebbe attribuire particolare importanza alla necessità di un'adeguata prova del futuro pregiudizio. In caso diverso, l'azione di risarcimento potrebbe venir abusivamente sfruttata per eludere le condizioni poste dagli artt. 173 e 175 del trattato CEE.

Nel frattempo, il prezzo del grano duro sul mercato mondiale era sceso ad un livello inferiore al prezzo d'entrata, quindi le *ricorrenti* nella replica si richiamano agli argomenti già svolti circa la ricevibilità dell'azione originaria. Detta domanda di declaratoria, d'altronde, fin dall'inizio andava intesa come azione mirante a far eseguire una prestazione.

La tesi sostenuta nella memoria del 4 novembre 1974 e le nuove domande formulate in seguito non costituiscono una modifica del ricorso e comunque non sono una modifica irricevibile. Dal tenore dell'atto introduttivo emerge che i ricorsi originari erano già espressamente diretti contro l'importo della sovvenzione. Poiché al momento in cui è stata presentata la memoria successiva i prezzi sul mercato mondiale avevano superato il livello del prezzo minimo garantito, l'azione è stata rivolta specialmente contro la disciplina delle sovvenzioni, che dall' agosto 1974 — dopo la presentazione del ricorso, quindi — ha avuto effetto discriminatorio per il suo intero importo. Il regolamento di procedura non precisa se e come sia ricevibile una modifica della domanda. Per ragioni di economia processuale si devono quindi ammettere le modifiche che risultino utili. Le domande del 4 novembre 1974, se costituiscono una modifica del genere, vanno ammesse, giacché la condizione di cui sopra è soddisfatta.

Nella controreplica, i *convenuti* ribadiscono le loro obiezioni circa la ricevibilità del ricorso, sia nella forma originaria, che nelle versioni modificate e nella forma attuale.

In particolare essi si richiamano alle rigide condizioni dell'art. 42, § 2, del regolamento di procedura circa la deduzione di nuovi mezzi. Il principio della chiarezza e della certezza processuale implica che la controparte non possa, senza giustificato motivo, venir indefinitamente criticata con nuovi mezzi.

Il divieto di nuovi mezzi posto dal regolamento di procedura deve valere a maggior ragione per le domande nuove. Il ricorso deve contenere «l'oggetto del litigio e l'esposizione sommaria dei motivi invocati» (art. 38, § 1, c) del regolamento di procedura). Se l'atto introduttivo viene modificato, cioè la domanda di declaratoria viene trasformata in un'azione per l'esecuzione di una prestazione, vanno modificate anche le conclusioni formulate nell'atto introduttivo, ma tale modifica non è contemplata da alcuna norma.

Se poi il diritto tedesco ammette una simile modifica, non deve essere necessariamente lo stesso anche nel diritto comunitario: l'ordinamento tedesco ammette la domanda di declaratoria nell'ambito dell'azione di risarcimento, mentre la disciplina comunitaria non la contempla. I principi dell'economia processuale e dell'opportunità invocati dalle ricorrenti possono venir presi in considerazione solo se è lecito il passaggio ad un tipo diverso di ricorso. Nella fattispecie non è quindi possibile tenerne conto.

Nel merito

A — Atto introduttivo

In fatto

Analizzata la situazione del mercato del grano duro ed esaminati i regolamenti da applicarsi nella fattispecie, le ricorrenti sottolineano anzitutto che la disciplina dei prezzi e delle sovvenzioni per la stagione cerealicola 1974/75 è caratterizzata specialmente dal fatto che il prezzo del grano tenero è aumentato del 4-6 %, per il grano duro il prezzo minimo è stato aumentato del 26,7 %, il prezzo d'intervento del 41,3 % i prezzi indicativo e d'entrata del 36,5 %, mentre le sovvenzioni sono state ridotte del 19,42 %. I prezzi del grano duro da quel momento erano superiori di oltre il 50 % ai prezzi del grano tenero.

Quanto all'andamento dopo il 1967/68 delle differenze tra il prezzo di intervento, da un lato, e i prezzi indicativo e di entrata, dall'altro, si deve rilevare che per il grano tenero tale differenza è passata da 7,50 u.c./t a 11,81 u.c./t (prezzo d'intervento di base — prezzo indicativo) e rispettivamente da 5,63 u.c./t a 8,97 u.c./t (prezzo d'intervento di base — prezzo d'entrata).

Per il grano duro, la differenza tra prezzo d'intervento e prezzo indicativo è aumentata in media da 10 u.c./t a 16 u.c./t e quella tra prezzo di intervento e prezzo d'entrata da 8,87 u.c./t (1967/68 - 1970/71) a 13,17 u.c./t (1974/75).

Quanto alla produzione di grano duro in Francia ed in Italia, le ricorrenti osservano che le superfici coltivate, specie in Francia, ed anche la resa per ettaro sono molto aumentate negli ultimi anni (allegati 3-5). Il fabbisogno e le possibilità d'approvvigionamento dei mulini francesi e italiani non sono variati molto ed è prevedibile una situazione immutata nella stagione 1974/75, pur se le superfici coltivate sono aumentate di 15 000 ettari (10 %): i mercati del grano duro in Italia ed in Francia rimangono deficitari.

D'altro canto, i mulini in questi paesi hanno tali possibilità di approvvigionamento sul mercato locale (oltre l'80 % sul piano regionale), che tale approvvigionamento ha un effetto positivo notevole sui costi dei mulini e quindi un effetto negativo per i mulini tedeschi, che devono ricorrere alle importazioni dai paesi extracomunitari a prezzi superiori.

Circa la situazione dei mulini tedeschi, si deve notare che il fabbisogno e il consumo di semola sono rimasti invariati, mentre le partite di grano duro macinate dai mulini tedeschi hanno continuato a diminuire, dal 1968, in proporzioni anormali (allegato 6 a).

Questa diminuzione di attività e la perdita di terreno sul mercato interno dei mulini tedeschi sono dovuti incontestabilmente all'aumento delle importazioni di semola dalla Francia e dall'Italia (vedi atto introduttivo, pag. 20). I mulini tedeschi, che esportano anch'essi più semola, fino al 1973 si sono riforniti di grano duro pressoché esclusivamente da paesi terzi, salvo qualche piccola partita acquistata in Francia (pag. 22).

L'andamento del prezzo del grano tenero sul mercato mondiale — dopo un rialzo eccezionale fino al febbraio 1974 — tende a mantenersi ad un livello inferiore al prezzo d'entrata.

Il mercato internazionale del grano duro ha avuto lo stesso andamento: dopo aver superato il prezzo d'entrata (dall'agosto 1973), i prezzi internazionali sono costantemente diminuiti ed è previsibile che nella stagione 1974/75 essi ridiscendano al disotto del prezzo d'entrata. L'aumento internazionale del prezzo del grano duro ha avuto riflessi sui prezzi nelle borse italiane e francesi dopo l'inizio della stagione 1973/74, però questo fatto non fornisce alcuna indicazione circa i prezzi realmente pagati dai mulini italiani e francesi per il raccolto 1973. In realtà, sul mercato è stata immessa — e quotata in borsa — solo una piccola parte della produzione nazionale. Si può supporre quindi che i mulini francesi, specie quelli situati vicino a Parigi, siano stati in grado di rifornirsi, come negli anni precedenti, prima che iniziasse la campagna cerealicola, cioè nella primavera del 1973, a prezzi corrispondenti pressappoco al prezzo d'intervento, allorchè gli aumenti del mercato mondiale non avevano ancora avuto ripercussioni sul mercato comunitario.

Quanto alla possibilità di acquistare grano duro francese, ai prezzi effettivamente pagati dai mulini francesi ed alle esportazioni tedesche di semola di grano duro in Francia, le ricorrenti osservano quanto segue:

Il fallimento dei tentativi dei mulini e degli importatori tedeschi di effettuare massicci acquisti di grano duro in Francia è confermato dai dati numerici relativi alle importazioni (pag. 22). Le trattative svolte da imprese e importatori tedeschi in Francia (pagg. 30-36) dimostrano con quanta tenacia essi abbiano cercato di approvvigionarsi in questo paese. L'insuccesso dei negoziati non è stato causato dalle condizioni di vendita o di prezzo, bensì dalla carenza d'offerte da parte francese.

Questo risultato negativo corrisponde esattamente alla situazione economica riscontrata sul mercato del grano duro in Francia. Anzitutto il mercato si rivela deficitario; d'altro canto, i grandi mulini francesi che trattano grano duro, specie quelli della zona parigina, sono ubicati nelle zone di produzione o nelle vicinanze e tra produttori, magazzini e mulini vi è un vincolo stretto, naturale e tradizionale, dal quale sono esclusi tutti gli estranei. Solo le eccedenze che non interessano questi mulini sono quotate in borsa o immesse sul mercato libero. Quindi le quotazioni di borsa e i prezzi di mercato non danno alcuna indicazione sui prezzi reali pagati dai mulini francesi e italiani per il grano duro di produzione nazionale.

Il fatto che durante le stagioni 1971/72 e 1972/73, specie i mulini della zona di Parigi abbiano acquistato a prezzi che si situavano all'incirca al livello dei prezzi d'intervento o erano di poco superiori, si può dedurre dai prezzi di dumping a cui essi offrivano la semola ai pastifici tedeschi. Il ribasso ha raggiunto i 250 DM la tonnellata rispetto ai prezzi d'offerta dei mulini tedeschi.

Inoltre, i tre mulini della zona parigina non hanno aumentato i prezzi di vendita

della semola in Francia dopo l'inizio della stagione 1973/74, nonostante l'aumento registrato sul mercato mondiale. Le possibilità che detti mulini avevano di acquistare a prezzi poco diversi dal prezzo d'intervento si spiega con l'esistenza del vincolo tra produttori, magazzini e mulini. Anzitutto vi è un rapporto duraturo tra fornitore e cliente, che nella zona di Parigi non sono in contatto solo per il grano duro, ma hanno relazioni anche in settori diversi (grano tenero, concimi), ivi compresi alcuni servizi. Aggiungasi che la resa per ettaro nella zona parigina nel 1972 e nel 1973 aveva superato del 75 % ed anche del 100 % la media, sulla quale si fondava la disciplina dei prezzi e delle sovvenzioni comunitarie (v. anche pagg. 14 e 15 dell'atto introduttivo).

È indubbio che i produttori di grano duro della zona di Parigi ottengono una resa eccezionalmente alta rispetto ai produttori delle altre regioni, anche se ricavano solo il prezzo minimo garantito, che — defalcata la sovvenzione — corrisponde al prezzo d'intervento.

Pur se le vendite di semola di grano duro da parte dei mulini tedeschi ai pastifici francesi sono in aumento, ciò non smentisce la tesi che i mulini tedeschi sono oggetto di discriminazione e non sono in grado di far concorrenza ai mulini francesi. Le esportazioni sono effettuate soltanto dai mulini tedeschi ubicati presso la frontiera, che vendono in perdita la semola ai pastifici francesi delle regioni di confine, vuoi per far fronte alla concorrenza discriminatoria dell'industria molitoria francese, vuoi per evitare le perdite conseguenti all'utilizzazione solo parziale degli impianti. Infine, le ricorrenti osservano che i mulini tedeschi, nonché l'industria molitoria della Comunità nel suo complesso hanno fatto presente alla Commissione la loro situazione ancor prima che venisse adottata la disciplina litigiosa.

Nel novembre 1973, l'Unione delle associazioni dei mulini della CEE aveva già fatto presente alla Commissione che nella categoria si era diffusa la persuasione che tale disciplina avrebbe provocato distorsioni della concorrenza a danno delle industrie del Nord Europa, specie in Germania e nel Benelux.

Dopo la pubblicazione delle proposte della Commissione per la stagione 1974/75 vi è stato un incontro tra i rappresentanti dell'industria molitoria e il rappresentante della Commissione, nel corso del quale i primi hanno fatto presente l'impossibilità di acquistare grano duro francese. Era stata richiesta l'abolizione della differenza tra prezzo d'intervento e prezzo indicativo del grano duro, differenza che — almeno in quelle proporzioni — non era giustificata su un mercato deficitario.

I rappresentanti tedeschi hanno pure attirato l'attenzione sul fatto che la differenza prevista avrebbe potuto indurre all'uso del grano tenero — invece del grano duro — nella fabbricazione delle paste alimentari.

L'Unione delle associazioni dei membri della CEE ha poi presentato direttamente un reclamo alla Commissione tramite i propri rappresentanti ed in sostanza ha ribadito le osservazioni dei mulini tedeschi.

L'eco di tali lagnanze è stato fioco. Il Consiglio dei ministri non ha seguito nel complesso le proposte della Commissione, ma ha aumentato la differenza tra prezzo d'intervento e prezzo indicativo rispetto all'anno precedente. Inoltre, con la nuova disciplina, la differenza di prezzo tra grano tenero e grano duro è molto aumentata: il rapporto fra i prezzi d'intervento è divenuto da allora 100 : 151,6 e 100 : 161,6 fra i prezzi indicativi.

In diritto

Violazione di norme superiori di diritto

Secondo le ricorrenti, le norme adottate dalle istituzioni comunitarie per disci-

plinare prezzi e sovvenzioni in materia di grano duro per la stagione cerealicola 1974/75 costituiscono una grave violazione di norme superiori di diritto che tutelano i singoli (discriminazione, violazione del principio della proporzionalità).

La disciplina dei prezzi e delle sovvenzioni per la stagione 1974/75 è in contrasto con lo scopo di stabilizzare i mercati, di cui all'art. 39, n. 1, lettera c) del trattato CEE, con quello di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti (art. 39, n. 1, lettera d) e con quello di garantire prezzi ragionevoli nelle forniture ai consumatori (art. 39, n. 1, lettera e). Essa non tiene nemmeno conto del fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore strettamente connesso al complesso dell'economia (art. 39, n. 2, lettera c). Tale disciplina tiene unilateralmente conto dei soli interessi dei produttori, senza tener debito conto degli interessi degli altri settori economici e dei consumatori, quindi non è adeguata alla situazione.

Per effetto dell'aumento dei prezzi di entrata, essa pregiudica i consumatori, senza arrecare alcun vantaggio ai produttori comunitari di grano duro.

Data la differenza tra il prezzo d'intervento, da un lato, e i prezzi indicativo e di entrata, dall'altro, la disciplina danneggia, discriminandoli, i mulini tedeschi, degli Stati del Benelux e dei nuovi Stati membri, a vantaggio dei mulini francesi e italiani.

Le ricorrenti pensano che si possa ovviare a tali inconvenienti:

a) aumentando il prezzo d'intervento e allineandolo al prezzo d'entrata, oppure

b) riducendo il prezzo d'entrata, adeguandolo al prezzo d'intervento,

c) oppure fissando prezzi d'entrata diversi per le importazioni di grano duro in Francia ed in Italia, da un lato, e per le importazioni negli altri Stati membri, dall'altro.

Vi è pure una quarta possibilità:

d) una congrua restituzione alla produzione per i mulini in posizione sfavorevole che usano grano duro importato dai paesi terzi.

Il potere discrezionale delle istituzioni comunitarie nell'esecuzione della politica agricola comune è limitato in primo luogo dall'art. 40, n. 3, del trattato, che consente solo l'adozione dei provvedimenti necessari per perseguire le finalità definite dall'art. 39.

Questi limiti sono pure imposti dai principi di economia politica generalmente ammessi, tra i quali — tra l'altro — l'ammissione del fatto che sotto l'aspetto politico-economico il miglior luogo per trasformare o consumare una merce è il luogo di produzione. In un'economia libera si sviluppano perciò dei circuiti naturali grazie ai quali, con la minore spesa, il prodotto viene incanalato sempre verso il consumatore più vicino e giunge sui mercati più lontani solo se sul mercato locale non si trovano acquirenti.

Se poi il mercato di un prodotto è limitato e, ancor peggio, deficitario, è economicamente inevitabile consentire importazioni dello stesso prodotto, onde evitare sviamenti di traffico nocivi e aumenti di prezzo sproporzionati a danno del consumatore finale.

Nella fattispecie, il grano duro italiano e francese affluisce naturalmente ai mulini più vicini di detti Stati membri, il cui fabbisogno non è comunque soddisfatto integralmente. Poiché gli altri mulini degli Stati membri possono rifornirsi a sufficienza nei paesi terzi, le istituzioni comunitarie agiscono contro l'interesse della Comunità e contro la legge se impediscono le naturali correnti commerciali mediante provvedimenti dirigistici e provocando ad arte sviamenti di traffico. Nell'esercizio delle loro funzioni nell'ambio della politica agricola comune, gli organi comunitari devono tener conto del fatto che per i mulini tedeschi sarebbe economicamente innaturale e pernicioso il voler

approvvigionarsi in Francia ed in Italia. Visto che i mulini tedeschi devono acquistare nei paesi terzi, gli organi comunitari devono far in modo che dette importazioni possano avvenire ai prezzi dei prodotti italiani e francesi. Questo obbligo è stato negletto nella disciplina dei prezzi di cui è causa.

Poiché le istituzioni comunitarie giustificano inoltre la forte differenza tra prezzo d'intervento e prezzo indicativo con l'aspirazione a conservare la flessibilità del mercato interno del grano, è necessario mettere in luce la differenza fondamentale tra il mercato del grano tenero ed il mercato del grano duro. È logico, sul mercato eccedentario del grano tenero, garantire una flessibilità adeguata mediante la disciplina dei prezzi affinchè il grano prodotto nelle regioni eccedentarie più lontane possa del pari venir venduto nelle principali zone di consumo. Il mercato del grano duro non solo è deficitario, ma per di più i mulini francesi ed italiani sono tutti ubicati e concentrati presso le zone di produzione. Ciò premesso, è superfluo e addirittura inopportuno garantire la flessibilità del mercato del grano duro in modo che il grano duro della produzione interna possa vendersi ovunque, in tutti i paesi della Comunità.

Infine, la tesi della necessità della flessibilità su questo mercato è in piena contraddizione con gli argomenti a favore della fissazione di un prezzo d'intervento derivato unico.

In effetti, è sufficiente stabilire la differenza tra il prezzo d'intervento e quello d'entrata per far volgere le preferenze verso il prodotto interno rispetto a quello importato. A questo proposito, anche in Francia ed in Italia è sufficiente una differenza di alcune unità di conto. È logico che tale differenza sia inevitabilmente nettamente inferiore a quella necessaria per il mercato eccedentario del grano tenero. Ne consegue che la disciplina dei prezzi risulta contraria agli obiettivi dell'art. 39 del trattato ed anche al principio della proporzionalità.

Per quel che riguarda in modo speciale il livello dei prezzi d'entrata, le ricorrenti si richiamano ai criteri stabiliti dal regolamento del Consiglio 19 luglio 1973, n. 1968 (GU n. L 201, pag. 10). Esse sostengono che il prezzo d'entrata praticato attualmente per il grano duro sarebbe più equo se fosse ridotto di 10 u.c./t. circa.

Se comunque si volesse mantenere la differenza tra il prezzo d'intervento e i prezzi indicativo e di entrata, si potrebbe ancora fissare il prezzo d'entrata in modo differenziato.

Scartando queste possibilità, il mezzo più adeguato per compensare le diverse possibilità d'acquisto è la concessione di una restituzione alla produzione. Questo conguaglio dovrebbe venir effettuato sotto forma di versamento di una restituzione alla produzione ai mulini della Repubblica federale di Germania, dei Paesi del Benelux e dei nuovi Stati membri per i quantitativi di grano duro trasformato in semola e venduti ai pastifici.

Inoltre le ricorrenti contestano l'assunto secondo cui il loro pregiudizio non è provocato dalla disciplina dei prezzi comunitari, ma è conseguenza degli alti prezzi sul mercato mondiale, per i quali le istituzioni comunitarie non hanno alcuna responsabilità. A questo proposito le ricorrenti si richiamano all'art. 19 del regolamento n. 120/67 che autorizza ad adottare i provvedimenti necessari in caso di perturbazione del mercato comunitario provocata dal fatto che i prezzi c.i.f. siano molto superiori ai prezzi d'entrata. Il Consiglio dei ministri, valendosi di tale facoltà nel regolamento 19 luglio 1973, n. 1968, si è però limitato ad istituire un prelievo all'esportazione. Nello stesso modo si sarebbe potuta istituire una restituzione all'importazione.

Viste le possibilità offerte dall'art. 39 del trattato e dell'art. 19 del regolamento n. 120/67 (pag. 102), le ricorrenti suggeriscono una disciplina che consenta ai mulini svantaggiati d'importare una certa quantità di grano duro dai paesi terzi controbilanciata da un'esportazione in esen-

zione da prelievo di una certa quantità di grano tenero.

Le ricorrenti aggiungono che questi ultimi problemi nella fattispecie non hanno importanza decisiva, giacché è possibile che il prezzo internazionale del grano duro scenda nuovamente sotto il prezzo d'entrata nella stagione 1974/1975.

Il danno

Il danno che le ricorrenti hanno subito e possono subire è dimostrato dal successo incontrato, almeno dal 1971/72, dai mulini francesi sul mercato tedesco della semola di grano duro, ove si sono accaparrati circa il 20 % delle vendite. Non si deve nemmeno trascurare un altro pregiudizio derivante dalla necessità, per i mulini tedeschi, di allinearsi sui prezzi dei concorrenti francesi per non perdere una parte di vendite ancora maggiore. Poiché le autorità comunitarie non intendono modificare la disciplina di prezzi criticata, si deve prevedere che nella stagione 1974/75 le perdite delle ricorrenti siano almeno pari a quelle degli anni precedenti.

Le ricorrenti sostengono che è opportuno valutare tale danno, almeno in parte, secondo il metodo astratto, cioè in relazione agli acquisti di grano duro nei paesi terzi effettuati dai mulini tedeschi sulla base del prezzo d'entrata o di un prezzo più elevato. Si ottiene così un danno non inferiore alle 10 u.c./t, somma di cui va ridotto il prezzo di entrata (dati pagg. 92-93).

Pur ammettendo il metodo di stima astratto, è opportuno applicare il metodo si stima concreto per calcolare il danno che le ricorrenti subiranno per effetto della perdita di una parte delle vendite. Per tale conteggio si deve attendere la fine della stagione 1974/75.

L'illecito

Quanto all'illecito, si deve notare che le istituzioni comunitarie non possono pretendere nella fattispecie di non conoscere la situazione speciale esistente sul mercato francese del grano duro, né gli effetti discriminatori e le distorsioni di concorrenza provocate dalla loro disciplina. Esse non possono nemmeno affermare che i mulini tedeschi non hanno sottolineato il pericolo cui andavano incontro durante la stagione 1974/75. La censura di illecito riguarda anche la negligenza degli organi comunitari che, pur essendo al corrente della situazione, nulla hanno fatto per porvi rimedio.

Le ricorrenti invocano, in secondo luogo, il principio del diritto al risarcimento in caso illecito — sia pure senza colpa — delle istituzioni comunitarie, intervento assimilabile ad un'espropriazione. Questo principio esiste nella sfera d'applicazione dell'art. 215, n. 2 del trattato CEE, il quale non ricollega affatto la responsabilità della Comunità al presupposto della colpa o del nesso diretto; esso va applicato nella fattispecie: le norme che ogni anno fissano sovvenzioni e prezzi per il grano duro hanno danneggiato in modo grave e duraturo la proprietà privata dei mulini tedeschi. Tali atti sono illegittimi in quanto non necessari per perseguire le finalità dell'art. 39 del trattato CEE e per apportare benessere alla Comunità e in quanto vi sono altre possibilità di determinare i prezzi ed incentivare la coltivazione del grano duro nella Comunità senza falsare il gioco della concorrenza tra i mulini, pur consentendo di conseguire le finalità dell'organizzazione di mercato.

B — Gli argomenti svolti dal Consiglio

In fatto

Il Consiglio ricorda anzitutto che il sistema comunitario è riuscito ad aumentare notevolmente la produzione di grano duro nella Comunità. La percentuale, rispetto al fabbisogno, della produzione comunitaria è passata al 70 % nel giro di 7 o 8 anni. È anzitutto il sistema di sovvenzioni che ha consentito questo risultato, ma si doveva anche istituire una

preferenza comunitaria, cioè fissare il prezzo d'entrata ad un livello tale da proteggere la produzione comunitaria contro la pressione delle importazioni. Tale preferenza non è pero mai stata eccessiva. Infatti il margine di preferenza non può esprimersi in cifre costanti, come fanno le ricorrenti, ma solo in percentuali. Nell'esame dell'andamento del prezzo di entrata e del prezzo d'intervento, si deve notare che, per la stagione 1971/72, la preferenza rappresentava il 10,22 % del prezzo d'entrata, mentre nel 1974/75 si è ridotta al 7,31 %.

Analogamente, le sovvenzioni alla produzione sono scese, nello stesso periodo, non solo in valore assoluto, ma ancor più in percentuale: dal 28,31 % del prezzo d'entrata (1971/72) al 16,66 e poi al 15,86 nel 1974/75 (vedi allegato).

Circa la situazione sul mercato del grano duro, il Consiglio rileva che vi è un'interpenetrazione lenta, ma inequivocabile, dei mercati da cinque anni a questa parte in vari sensi: soprattutto quadruplicazione delle esportazioni di semola dalla Francia alla Germania e decuplicazione dell'esportazione di semola in senso inverso; decuplicazione delle esportazioni di grano duro francese in Germania; infine aumento notevole delle importazioni di pasta francese e italiana in Germania, forse determinato più dal gusto dei consumatori che da fattori economici.

Di fronte a tale andamento, è difficile sostenere che il mercato comunitario è assolutamente immobile ed afflitto da distorsioni gravi e permanenti.

In diritto

Il Consiglio sostiene che non sussistono nella fattispecie i presupposti per l'esperimento di un'azione di risarcimento, che si fonda sull'illecito, sul danno e sul nesso causale.

Sul nesso causale

Anche se vi fosse pregiudizio, cosa che il Consiglio contesta, esso non avrebbe alcun rapporto immediato con la disciplina comunitaria di cui trattasi, giacché i prezzi internazionali del grano duro sono stati sempre molto superiori al prezzo d'intervento (prima ipotesi delle ricorrenti). Nella seconda ipotesi (memoria 4 novembre 1974), negli argomenti delle ricorrenti non si ravvisava alcun elemento che dimostri come il sistema comunitario e specie la concessione della sovvenzione abbiano «causato» una differenza di 30 u.c./t tra i costi dei mulini francesi e quelli dei mulini tedeschi.

Circa il danno

Circa la domanda di declaratoria iniziale, il Consiglio sostiene che non sono soddisfatte le condizioni di cui all'art. 215, n. 2 del trattato CEE (vedansi gli argomenti suesposti relativamente all'irricevibilità). Tale domanda iniziale non può venir assimilata ad una domanda provvisionale. Poiché la domanda è stata presentata prima dell'inizio della stagione cerealicola, non si può invocare alcun reale pregiudizio.

Anzi la domanda, visto che mira a far sancire l'illegittimità della disciplina, non può venir vagliata in astratto, ma solo se emerge un reale pregiudizio scaturente da detta illegittimità.

Circa l'azione per ottenere l'esecuzione della prestazione, si deve notare che dalle tabelle prodotte con l'atto introduttivo (allegato 6a) non risulta che la produzione delle ricorrenti sia diminuita e che esse abbiano subito un pregiudizio.

Il Consiglio si richiama poi all'andamento delle esportazioni di semola dalla Germania allà Francia e a quello delle importazioni di grano duro francese in Germania.

Infine il calcolo delle ricorrenti, il cui metodo viene contestato dal Consiglio, non dimostra perché l'entità della sovvenzione, anche se per ipotesi fosse illecita, coinciderebbe con il vantaggio dei mulini francesi. Infatti la sovvenzione va al

produttore e non vi è alcuna ragione per cui, su un mercato deficitario, il produttore trasferisca la sovvenzione ai mulini. Le ricorrenti non hanno fornito alcun elemento idoneo al calcolo del pregiudizio, in quanto tale pregiudizio non sussiste.

Circa l'illecito delle istituzioni comunitarie

L'iter logico originario delle ricorrenti si fonda, secondo il Consiglio, su svariati assunti erronei, specie su quello secondo cui i mulini francesi acquistano a prezzo d'intervento. Visto il notevole aumento dei prezzi dopo il 1973, l'argomento è assolutamente infondato.

Circa le asserite difficoltà di penetrazione sul mercato francese, il Consiglio sottolinea che le ricorrenti importano dalla Francia il 10 % dei loro acquisti di grano duro.

Poiché l'illecito delle istituzioni comunitarie consiste, secondo le ricorrenti, nell' aver aumentato la differenza tra il prezzo di intervento e il prezzo d'entrata, si deve ricordare che tale aumento, calcolato in u.c., si trasforma in una riduzione, se calcolato in percentuale.

Circa l'argomento svolto in via alternativa nella memoria del 4 novembre 1974, il Consiglio assume che le ricorrenti non hanno provato che i produttori francesi concedono una riduzione gratuita di 30 u.c./t ai loro clienti.

Infine, si deve rilevare che l'abolizione della sovvenzione avrebbe provocato un'accentuazione del deficit di grano duro comunitario. Il Consiglio non poteva cambiare la sua politica troppo bruscamente per non compromettere i risultati positivi già ottenuti e corrispondenti all'interesse generale della Comunità: grazie al sistema di sovvenzioni la produzione comunitaria di grano duro è triplicata in dieci anni, fenomeno che giova anche alle ricorrenti.

Le esportazioni di semola francese in Germania sono pure aumentate, quindi il sistema della preferenza comunitaria è stato modificato per ristabilire l'equilibrio. La preferenza comunitaria è una soluzione che concilia l'interesse generale della Comunità con l'interesse particolare delle ricorrenti.

Il criterio della «violazione grave di una norma superiore di diritto intesa a tutelare i singoli» non può venir applicato al caso di specie. Trattandosi di una «scelta di politica economica» particolarmente complessa e delicata, è opportuno attribuire all'autorità responsabile un sufficiente margine per la valutazione discrezionale ogni qualvolta essa debba operare una scelta tenendo conto dell'interesse generale, il che nella fattispecie non è contestato.

C — Argomenti della Commissione

In fatto

Dopo aver rilevato che i prezzi del mercato mondiale del grano duro, come i prezzi del mercato francese, erano allora superiori al prezzo d'intervento, al prezzo indicativo e al prezzo minimo garantito, la Commissione fa due osservazioni preliminari:

i) il grano duro importato dai paesi terzi non era soggetto a prelievi;

ii) la situazione del mercato mondiale si era ripercossa appieno sui prezzi del mercato francese.

Secondo le previsioni degli specialisti, non era prevedibile un sensibile mutamento dei prezzi sul mercato mondiale prima del raccolto 1975/76.

Inoltre la Commissione osserva che le esportazioni francesi di grano duro negli altri Stati membri si sono sviluppate regolarmente e in misura non trascurabile (allegato 2).

In diritto

Circa il pregiudizio

Poiché, a quanto affermano le ricorrenti nella loro memoria del 4 novembre 1974,

il loro pregiudizio può avere una duplice causa, la Commissione esamina due ipotesi:

a) se il prezzo del mercato mondiale dovesse scendere nuovamente al disotto del prezzo d'entrata, la differenza tra il prezzo d'intervento e il prezzo d'entrata/indicativo produrrebbe i suoi effetti a danno delle ricorrenti;

b) se il prezzo del mercato mondiale dovesse restare superiore al prezzo minimo garantito, la discriminazione conseguente alla concessione della sovvenzione produrrebbe appieno i suoi effetti durante tutto l'anno a danno delle ricorrenti.

Sulla prima ipotesi

La Commissione sostiene che è improbabile che tale possibilità si verifichi durante la stagione 1974/75, il che priva le domande di ogni fondamento giuridico.

Sulla seconda ipotesi

La Commissione sostiene che le ricorrenti non sono riuscite a stabilire un nesso causale tra la sovvenzione ed il presunto pregiudizio. Anzitutto, l'argomento delle ricorrenti non tiene conto del fatto che la sovvenzione concessa ai produttori non ha riflessi sul mercato. I prezzi pagati ai produttori sono frutto della legge della domanda e dell'offerta e dipendono dalla concorrenza. La sovvenzione è corrisposta ad ogni produttore di grano duro, indipendentemente dai prezzi che egli spunta sul mercato. Anche se, grazie alla sovvenzione, il produttore percepisce un prezzo superiore a quello del mercato mondiale, ciò non costituisce un vantaggio concesso ai mulini francesi.

La Commissione contesta l'assunto delle ricorrenti, secondo cui i mulini francesi acquistano grano duro nei paesi terzi, eccezion fatta per l'ipotesi in cui possano rifornirsi presso i produttori francesi a prezzi nettamente inferiori.

Pur supponendo che l'industria molitoria francese dia la preferenza alla produzione nazionale nella sola ipotesi che i prezzi siano inferiori, non è per questo necessario che i prezzi siano «nettamente inferiori». Per far concorrenza ai prodotti extracomunitari, i produttori francesi devono soltanto offrire i loro prodotti a prezzi leggermente inferiori ai prezzi praticati sul mercato mondiale.

La sovvenzione alimentata da crediti pubblici può al massimo esercitare un'influenza di ordine psicologico sul dialogo tra produttori e mulini in materia di prezzi: avendo la garanzia di riscuotere una sovvenzione, il produttore può, eventualmente, essere propenso a non discutere fino all'estremo il prezzo di vendita, come gli consentirebbe di fare la legge del mercato.

Lo svantaggio indiretto sul piano della concorrenza per i mulini tedeschi, eventualmente risultante da tale influenza ridotta e impossibile a valutarsi in concreto sulla formazione del prezzo d'acquisto, non può comunque assimilarsi ad un danno ai sensi dell'art. 215 del trattato CEE.

Inoltre, le indicazioni fornite dalle autorità francesi circa i prezzi effettivamente pagati in Francia per il grano duro (allegato 1) mettono in evidenza che le supposizioni delle ricorrenti non corrispondono alla realtà.

Se si ritiene che tali cifre non rispecchino i prezzi concordati nei contratti annuali, non si deve dimenticare che tali contratti a lunga scadenza implicano, in genere, una clausola relativa alla revisione dei prezzi.

A giudizio della Commissione, le asserite manovre di ribasso dei mulini francesi sul mercato tedesco, non costituiscono un utile elemento per stabilire se, e fino a qual punto, la concessione di una sovvenzione nella stagione 1974/75 abbia influito sul prezzo d'acquisto dei mulini francesi. Anzitutto esse si riferiscono alla stagione precedente (1973/74). È possibile che le industrie molitorie francesi

abbiano ancora acquistato il prodotto del 1973 (contratti della primavera 1973) a prezzi particolarmente favorevoli prima che aumentassero i prezzi sul mercato mondiale. Se però questo fatto ha pregiudicato i mulini tedeschi, la Commissione non può essere chiamata a rispondere di tale pregiudizio.

Circa il calcolo del pregiudizio

La Commissione considera insufficiente il metodo astratto di calcolo del danno prescelto dalle ricorrenti, prescindendo dalla questione del se, in diritto commerciale internazionale, tale metodo sia effettivamente ammesso senza limiti.

Onde calcolare correttamente il pregiudizio, si dovrebbe dimostrare che la differenza tra i prezzi (ipotesi 1) o la sovvenzione (ipotesi 2) ha implicato una diminuzione dei profitti oppure delle perdite e/o una diminuzione delle vendite.

Circa la violazione delle norme superiori di diritto

a) Art. 39, n. 1, lettera c), del trattato CEE

La Commissione contesta anzitutto l'interpretazione data dalle ricorrenti alla nozione di stabilizzazione del mercato. Tale nozione, nel contesto del trattato, non significa affatto la conservazione delle correnti di scambio e delle posizioni esistenti sul mercato. Non si può nemmeno difendere il postulato secondo cui su un mercato deficitario il prodotto va consumato o trasformato in loco. Visto l'intensificarsi della concorrenza in Germania, può essere quanto mai auspicabile vendervi farina francese, come per stimolare la concorrenza in Francia può parer utile vendere agli stranieri almeno una parte del grano duro francese. Proprio mediante quest'ultimo sistema le strutture sclerotizzate del mercato francese possono divenire più elastiche.

Inoltre, la politica comunitaria non mira affatto a sviare il grano duro francese dalle regioni di produzione; essa è semplicemente concepita in modo da non escluderlo dalle correnti commerciali di questo tipo. La pretesa che la Comunità prenda provvedimenti che provocherebbero direttamente un isolamento dei mercati nazionali non trova alcun avallo nel criterio della stabilizzazione del mercato.

In particolare, la sovvenzione non è idonea a contribuire, in quanto tale, allo sviluppo delle esportazioni di semola in Germania; ciò è possibile al massimo in via indiretta, grazie all'effetto stimolante sulla coltivazione del grano duro. Tuttavia, l'incentivazione della coltivazione del grano duro nella Comunità non è in contrasto con le finalità di stabilizzazione del mercato.

Infine, considerata a più lungo termine, la politica delle sovvenzioni può contribuire a creare un nuovo equilibrio del mercato: se la produzione francese, per merito dei provvedimenti comunitari, giunge a far fronte e a superare il fabbisogno nazionale, questo impulso torna in definitiva a vantaggio delle industrie tedesche.

Vista sullo sfondo dell'interesse economico generale, la politica delle sovvenzioni si rileva del tutto legittima.

b) L'art. 39, n. 1, lettere d) ed e) del trattato CEE

Quest'ultima considerazione vale anche per quel che riguarda la finalità di garantire la certezza degli approvvigionamenti e di mantenere a livello ragionevole i prezzi al consumatore.

Date la penuria di alcune materie prime sul mercato mondiale, e l'aumento dei prezzi di tali prodotti, una politica che miri ad una certa autarchia di approvvigionamento nella Comunità può certo essere confacente alle finalità di cui all'art. 39, lettere d) ed e). I provvedimenti compensativi previsti dalle ricorrenti, però, si risolverebbero in un freno alle coltivazione del grano duro nella Comunità.

c) L'art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato CEE ed il principio della proporzionalità

Quanto al problema della modifica del regime dei prezzi e delle sovvenzioni, la Commissione osserva anzitutto che il raffronto tra i prezzi d'intervento e quelli d'entrata ed indicativo, raffronto effettuato nell'atto introduttivo, non è esatto.

Le ricorrenti si riferiscono, per la stagione 1970/71, al prezzo d'intervento derivato più alto, mentre sarebbe stato opportuno richiarmarsi al prezzo più basso (calcolo della Commissione, pag. 26).

Raffrontata con i dati relativi al 1971/72, la differenza in questione ha avuto un leggero aumento fino alla stagione 1974/75. Tenuto conto del fatto che l'aumento del prezzo indicativo e del prezzo d'entrata hanno una funzione molto più importante di quella del prezzo d'intervento, si deve concludere che i valori hanno subito una diminuzione relativa (allegato 3).

Anche se tale differenza si fosse risolta interamente a danno dei mulini tedeschi, cosa che la Commissione contesta, la politica di ribassi assertivamente condotta dai mulini francesi non può essere conseguenza del sistema di prezzi comunitari.

L'assunto delle ricorrenti circa la modifica dei rapporti tra i prezzi del grano duro in relazione a quelli del grano tenero non è contestata dalla Commissione. Circa i nuovi rapporti, la Commissione sostiene che essi sono praticamente stati imposti dall'andamento dei prezzi sul mercato mondiale. Questi fatti non consentono di concludere che le istituzioni della Comunità non ritengono più che vi sia un rischio di sostituzione del grano duro col grano tenero.

L'aumento generale del prezzo d'intervento per il grano duro è apparso inopportuno non solo per il pericolo di sostituzione, ma anche per altri motivi: una forte riduzione della differenza tra prezzo d'entrata e prezzo d'intervento avrebbe potuto, in varie regioni della Comunità, far sì che i prodotti importati dai paesi terzi soppiantassero quelli locali.

Infine, la protezione del grano duro è stata ridotta rispetto a quella del frumento tenero (vedasi tabella pag. 29).

Circa la possibilità di aquistare sul mercato francese del grano duro, la Commissione fa rilevare che le esportazioni francesi di grano duro negli altri Stati membri sono state in costante aumento (allegato 2) il che rivela che il mercato francese non è del tutto chiuso alle industrie molitorie straniere. Infatti le 26 500 tonnellate esportate in Germania (vedasi tabella prodotta dalla Commissione) rappresentano circa il 10 % del totale del grano duro trasformato ogni anno dai mulini tedeschi. Pur se costellata di difficoltà, si deve ammettere che è possibile una penetrazione straniera costante sul mercato francese, anche se lenta, e tale situazione dovrebbe modificare la situazione della concorrenza in Francia e provocare un aumento dei prezzi alla produzione.

I provvedimenti compensativi auspicati dalle ricorrenti sono criticati dalla Commissione. Specie per quel che riguarda una differenziazione regionale del prezzo d'intervento, la Commissione sostiene che nel caso di un mercato deficitario, dominato da prodotti più cari importati dai paesi terzi, il prezzo d'intervento non può avere una grande incidenza sulla formazione dei prezzi.

Il fatto, non contestato dalla Commissione, che i prezzi francesi si allineavano in precedenza, parzialmente e temporaneamente, sul livello del prezzo d'intervento o lievemente al di sopra, si deve dunque spiegare in base ad altre circostanze, per le quali si possono fare solo supposizioni.

Tuttavia, nella fattispecie si trattava di due fattori di causalità — situazione di fatto in Francia e disciplina comunitaria — che possono avere sfavorevoli ripercussioni per le ricorrenti solo nel momento in cui siano concomitanti.

Se provvedimenti economici ledono gl'interessi degli operatori economici solo allorché si combinano con un determinato andamento della situazione economica, si deve sempre accertare se il provvedimento legislativo costituisce la causa «decisiva» dell'asserito danno. La Commissione a questo proposito si richiama alla sentenza del 14. 5. 1974 nella causa 4-73 Nold c. Commissione (Racc. 1974, pag. 491). Nella fattispecie, il fatto causale determinato dalla Comunità non era una «causa adeguata» per le conseguenze verificatesi, o, secondo la terminologia giuridica francese, questo elemento non ha arrecato pregiudizio diretto alle ricorrenti.

Si potrebbe al massimo giungere ad un altro risultato, se la disciplina comunitaria contribuisse a rafforzare ulteriormente la situazione di fatto esistente in Francia, ma nella fattispecie ciò non si verifica: la disciplina comunitaria tende a sbloccare queste strutture di mercato, a conferire loro maggior elasticità.

Se vi fosse un obbligo delle istituzioni comunitarie di tener conto, nell'elaborare una disciplina dei prezzi, di una determinata situazione, cosicchè venissero compensati gli inconvenienti per le ricorrenti, tale postulato potrebbe venir ammesso solo a condizioni specialissime: sarebbe cioè necessario che la situazione di fatto fosse duratura e, contrariamente alle normali aspettative ed alle leggi del mercato, risultasse rigida ed immutabile. Le ricorrenti non hanno dimostrato che tale situazione sussista: in effetti lo sblocco di una struttura di mercato sclerotizzato richiede un periodo piuttosto lungo e tale processo non poteva essere terminato allorchè sono stati fissati i prezzi. Non si può quindi sostenere che la Comunità avrebbe dovuto, allora, combattere la situazione del mercato francese adottando provvedimenti per correggere i prezzi.

Per di più il ripristino di prezzi d'intervento differenziati per regione sarebbe stato in contrasto con la tendenza generale attuale di eliminare tali differenziazioni.

D'altro canto, vi sono altri elementi di fatto che possono giustificare la conservazione del sistema in vigore, tra l'altro l'aumento delle esportazioni di grano duro francese, l'aumento dei prezzi sul mercato francese e la situazione del mercato mondiale.

L'argomento delle ricorrenti a favore della riduzione del prezzo d'entrata non è pertinente. In particolare, non si può desumere un ragionamento a contrario dalla disciplina comunitaria adottata per l'eventualità in cui il prezzo d'entrata venisse superato: i provvedimenti speciali per la limitazione delle esportazioni, destinate a prevenire la penuria sul mercato, non devono informarsi agli stessi criteri cui s'informa una disciplina permanente sugli oneri all'importazione.

L'istituzione di una disciplina differenziata del prezzo d'entrata avrebbe aumentato ulteriormente gli ostacoli esistenti sul mercato comune agricolo.

Tutti gli altri provvedimenti proposti dalle ricorrenti sono tali da scardinare i limiti dell'azione di risarcimento.

Se le ricorrenti, in particolare, avevano l'intenzione di rivendicare un diritto alla concessione di una restituzione alla produzione, avrebbero dovuto valersi dell'art. 175 del trattato.

Per quel che riguarda le conseguenze dell'aumento dei prezzi in campo internazionale rispetto alla sovvenzione, la Commissione ammette che la concessione della sovvenzione non era assolutamente necessaria in tale situazione. Essa aveva perciò proposto al Consiglio di sopprimerla, almeno provvisoriamente; in proposito avevano tuttavia avuto un certo peso anche considerazioni di ordine fiscale.

Se una sovvenzione non è più assolutamente necessaria, ciò non implica tuttavia che essa non abbia più ragione d'essere e ancor meno che essa sia illegittima. È concepibile che varie considerazioni abbiano indotto il Consiglio a ri-

durre la sovvenzione, senza sopprimerla (vedi pagg. 40-41).

Comunque, per decidere se una sovvenzione vada accordata, si deve lasciare un ampio margine discrezionale al legislatore e non risulta che nella fattispecie il legislatore abbia ecceduto i limiti della sua competenza.

Infine, l'illegittimità della sovvenzione sussiste solo se essa è atta a provocare conseguenze dannose per i terzi interessati al mercato, il che nella fattispecie non è (vedasi quanto esposto in precedenza).

Anche volendo dichiarare non pertinenti tutti gli argomenti dedotti dalla convenuta, resterebbe ancora da accertare se la violazione della norma superiore di diritto costituisce una violazione grave, nel senso attribuito al termine dalla Corte.

Tenuto conto di tutte le circostanze esaminate, è escluso che la disciplina in esame costituisca un atto assolutamente arbitrario o una grave violazione del principio di proporzionalità. Nemmeno attribuendo al criterio della «violazione grave» il senso che l'atto deve aver implicato un «Sonderopfer» o aver provocato «un pregiudizio grave e specifico», tali presupposti sussistono.

Nella fattispecie si tratta al massimo di pregiudizi che non vanno oltre le proporzioni delle normali conseguenze delle decisioni adottate dal legislatore nel settore della politica economica.

Sull'illecito

In considerazione di quanto sopra esposto, la Commissione non ritiene necessario esaminare il problema dell'illecito. Essa osserva, comunque, che nell'ambito di un'azione esperita a norma dell'art. 215 del trattato CEE, non si può far astrazione dall'elemento dell'illecito.

D'altro canto non si sostiene, come nel procedimento 63—69-72 summenzionato, che le ricorrenti siano in parte responsabili dell'eventuale pregiudizio.

Non è nemmeno necessario presentare difese particolareggiate sull'eventuale «intervento assimilabile ad un'espropriazione», poichè nella fattispecie non vi è alcun atto illegittimo delle istituzioni della Comunità.

D — Replica

In fatto

Le ricorrenti sottolineano anzitutto che dalla metà di gennaio 1975, i prezzi sul mercato mondiale del grano duro e del grano tenero sono inferiori ai prezzi d'entrata, quindi nella Comunità si è tornato a riscuotere il prelievo all'importazione.

Qualunque sia l'andamento dei prezzi fino al termine della stagione, l'attuale situazione svuota di contenuto gli argomenti dei convenuti circa il livello dei prezzi del mercato mondiale.

Dopo aver completato le cifre sull'andamento delle esportazioni e delle importazioni di grano duro e di semola di grano duro tra Francia e Germania (pagg. 4-5), le ricorrenti osservano che tali dati non danno un quadro fedele della questione. Il punto centrale del problema è costituito dagli sconti praticati dai mulini francesi che attualmente sono di 100-125 DM/t di semola di grano duro, e sono probabilmente destinati ad aumentare con la diminuzione dei prezzi sul mercato mondiale.

Circa i prezzi sul mercato francese, le ricorrenti contestano anzitutto l'esattezza della tabella prodotta dalla Commissione. D'altro canto, non è provato che i mulini francesi abbiano precisamente acquistato dai centri di raccolta ai prezzi indicati nella tabella, senza tener conto della sovvenzione di 30 u.c./t. Si può invece supporre che i prezzi indicati si riferiscano precisamente a operazioni degli importatori tedeschi o di altre imprese straniere.

Le ricorrenti contestano l'assunto della Commissione sull'indole neutra della sovvenzione. Per il produttore di grano duro, l'unico elemento determinante è il prezzo complessivo riscosso per il suo prodotto. È d'altronde curioso che le istituzioni non abbiano mai dichiarato secondo quali modalità le sovvenzioni vengano versate in Francia ed in Italia.

Se viene versata tramite gli enti di raccolta ufficiali oppure tramite i mulini stessi, che sarebbe il metodo più semplice, la sovvenzione acquista in larga misura il carattere di un elemento dei costi.

Infine, calcolando l'importo della sovvenzione in modo che il prezzo minimo garantito sia allineato al prezzo d'intervento, gli organi comunitari hanno inteso far sì che la sovvenzione possa influire sul prezzo di mercato. Ciò presuppone che quest'ultimo possa venirsi a collocare al livello del prezzo d'intervento.

Le ricorrenti sostengono che anche nella stagione 1974/75, come negli anni precedenti, esse devono procurarsi nei paesi terzi almeno il 90 % del grano duro di cui abbisognano, pagando il prezzo d'entrata oppure il prezzo del mercato mondiale, più elevato. Il rimanente 10 % del fabbisogno, acquistato in Francia, è stato acquistato alle quotazioni francesi di borsa, all'incirca pari ai prezzi del mercato mondiale, allorché essi erano superiori al prezzo d'entrata o comunque molto superiori al prezzo d'intervento. Questo 10 % rappresenta un quantitativo insignificante e i prezzi pagati per queste partite sono stati molto superiori ai prezzi pagati dai mulini francesi.

In diritto

Sull'illegittimità

Nella fattispecie, il punto essenziale non è quello di stabilire se, e fino a qual punto, i mulini francesi abbiano potuto sfruttare la possibilità favorevole di rifornirsi, offerta dalla disciplina comunitaria dei prezzi e delle sovvenzioni, e se tale possibilità sia stata effettivamente sfruttata. Sul piano giuridico, è essenziale constatare che le istituzioni comunitarie hanno offerto all'industria francese — deliberatamente, pur conoscendo la situazione — delle possibilità di acquisto più favorevoli di quelle di cui godevano i mulini tedeschi.

L'argomento con cui si è voluta giustificare la forte differenza tra il prezzo d'intervento e il prezzo d'entrata e il metodo di calcolo della sovvenzione rivela il timore degli organi comunitari che i mulini francesi acquistino il grano duro francese solo allorché è nettamente meno caro del grano duro dei paesi terzi. Di conseguenza, gli organi comunitari devono anche ammettere che i mulini francesi agiscono e hanno agito in modo da acquistare il grano francese solo se era possibile pagarlo in base al prezzo d'intervento (giacché il prezzo sul mercato mondiale era inferiore al prezzo d'entrata) ed allorché il grano francese era nettamente meno caro del grano duro dei paesi terzi (fino a 30 u.c./t nel momento in cui i prezzi sul mercato mondiale erano più alti del prezzo minimo garantito).

L'argomento con cui i convenuti si sono difesi su questo punto è tuttavia in contraddizione stridente con l'assunto della Commissione (pag. 16 del controricorso), secondo cui basterebbe ai produttori francesi, per far concorrenza ai prodotti dei paesi terzi, offrire la loro merce a prezzi leggermente inferiori ai prezzi praticati sul mercato mondiale.

Se misure meno gravi fossero state sufficienti per evitare che venisse messo in pericolo lo smercio del grano comunitario, tanto per quel che concerne la differenza tra il prezzo d'intervento e il prezzo d'entrata che per quel che riguarda l'entità della sovvenzione, non sarebbe stato necessario adottare un provvedimento che, offrendo diverse possibilità di acquisto, discriminava i mulini tedeschi.

Allorché il prezzo del mercato mondiale aveva superato il prezzo minimo, non era

più necessario versare sovvenzioni e queste perciò avrebbero dovuto venir sospese. È quindi accertata la discriminazione illegittima e colposa a danno dei mulini tedeschi.

Se comunque tale discriminazione fosse stata necessaria, le istituzioni avrebbero dovuto e potuto adottare provvedimenti onde eliminarne le conseguenze pregiudizievoli. Questa possibilità è offerta dal trattato e dall'organizzazione comune di mercato.

Circa il nesso causale tra l'evento dannoso e il pregiudizio

Poiché il prezzo sul mercato mondiale era inferiore al prezzo d'entrata, se la differenza tra il prezzo d'intervento e il prezzo indicativo fosse stata limitata ad un minimo o se l'importo della sovvenzione fosse stato calcolato così da allineare il prezzo minimo garantito sul livello del prezzo indicativo o leggermente sotto questo, le possibilità d'acquisto dei mulini francesi e tedeschi sarebbero state quasi identiche. Poiché un prezzo minimo era garantito ai produttori, i mulini francesi avrebbero dovuto pagare, in questo caso, un prezzo che comunque sarebbe stato leggermente inferiore al prezzo indicativo, il che avrebbe all'incirca corrisposto al prezzo di entrata. Ne consegue che la disciplina dei prezzi e delle sovvenzioni ha aperto la strada a possibilità di acquisto diverse a danno delle ricorrenti.

Poiché il prezzo del mercato mondiale era superiore al prezzo minimo garantito, era necessario eliminare la sovvenzione o limitarla alla differenza tra il prezzo minimo e il prezzo praticato sul mercato mondiale, per offrire le stesse possibilità di acquisto. Durante questo periodo, la disciplina della sovvenzione e l'entità della sovvenzione stessa hanno quindi posto in posizione più favorevole i mulini francesi. Il nesso causale emerge automaticamente: è evidente che diverse possibilità d'acquisto per imprese concorrenti sullo stesso mercato implicano un inevitabile pregiudizio a danno delle imprese che hanno minori possibilità. Il nesso causale tra la negligenza di cui si fa carico agli organi comunitari ed il pregiudizio patito dalle ricorrenti è ravvisabile nel fatto che era possibile adottare provvedimenti di compensazione che avrebbero evitato ogni pregiudizio a danno delle ricorrenti.

Circa la responsabilità

La responsabilità delle istituzioni comunitarie è evidente, poiché esse hanno adottato i provvedimenti di cui trattasi ben conoscendo la situazione e non hanno adottato alcun provvedimento compensativo.

Sul danno

Le ricorrenti sono state lese

- in quanto hanno perso una parte delle vendite sul mercato tedesco della semola di grano duro;
- per effetto della politica di ribassi dei mulini francesi e per il semplice fatto che, per effetto della disciplina comunitaria, hanno dovuto acquistare il loro grano ad un prezzo superiore a quello pagato dall'industria francese per il proprio approvvigionamento.

Per quanto riguarda il metodo di calcolo del danno, le ricorrenti si richiamano all'opinione esposta in merito nell'atto introduttivo.

La discussione sul metodo di calcolo pare superflua, nella fattispecie, giacchè metodo astratto e metodo concreto sostanzialmente coincidono.

I mulini tedeschi devono essere posti nella posizione in cui si sarebbero trovati se avessero avuto le stesse possibilità di acquisto dei mulini francesi.

Anche nella valutazione concreta del danno conseguente alle diverse possibilità di acquisto, il calcolo è imperniato sul valore obiettivo di queste diverse

possibilità, cioè sulla commisurazione della superiorità delle possibilità d'acquisto dei mulini francesi rispetto a quelli tedeschi.

Con il metodo astratto e con il metodo concreto risulta che il danno ammonta almeno a 30 u.c./t di semola di grano duro venduta ai pastifici tedeschi, finchè il prezzo del mercato mondiale è rimasto superiore al prezzo minimo garantito (fino al 1° novembre 1974).

Per il periodo successivo il danno ammonta, per le partite vendute, almeno all'importo per il quale la sovvenzione è stata stabilita ad un livello troppo alto. Partendo dall'ipotesi che sarebbe bastato stabilire la sovvenzione ad un livello tale da consentire ai mulini di acquistare ad un prezzo «leggermente» inferiore al prezzo indicativo, questo importo «leggermente» inferiore potrebbe calcolarsi in 1,1 u.c./t, importo previsto dal regolamento di base 19/62 per garantire la preferenza nell'acquisto al grano comunitario rispetto al grano dei paesi terzi.

Supponendo che sarebbe bastato fissare il prezzo d'entrata a un livello superiore al 2 % rispetto al prezzo d'intervento unico, il prezzo d'entrata attualmente in vigore è stato fissato ad un livello troppo alto, con un eccesso di almeno 10,43 u.c./t. Il danno subito dal 1° novembre 1974 per le partite vendute ammonta quindi almeno a 10,43 u.c./t di semola di grano duro.

Nella valutazione del danno per i due periodi considerati, le ricorrenti hanno tenuto conto del tasso di conversione tra il grano duro e la semola pari a 3 : 2, del fatto che il vantaggio dell'industria molitoria francese si limita all'80 % del fabbisogno di grano duro, nonchè di un ulteriore margine di sicurezza.

E — Controreplica

In fatto

La Commissione osserva che i prelievi applicati dal gennaio 1975 sono piuttosto esigui ed hanno provocato un modesto aumento di prezzo del prodotto importato dai paesi terzi rispetto al prezzo del prodotto comunitario.

Circa il commercio della semola di grano duro, si è registrata una recessione delle esportazioni francesi in Germania pari al 24,6 % ed un aumento delle esportazioni tedesche in Francia.

Inoltre, la Commissione contesta le asserite pratiche di ribasso, anche queste aggirantesi sui 100-125 DM/t, nonché ogni altra affermazione delle ricorrenti circa i prezzi di costo e di vendita delle ricorrenti e delle loro concorrenti francesi.

In diritto

Circa l'irregolarità della disciplina comunitaria

a) La disciplina dei prezzi

L'asserita irregolarità non può aver arrecato pregiudizio alle ricorrenti prima che il prezzo d'entrata tornasse a svolgere appieno la sua funzione, cioè dal 18 gennaio 1975.

Le istituzioni comunitarie non sono affatto tenute a conservare le correnti di scambio e non sono obbligate a seguire una politica che annulli i vantaggi geografici naturali dei mulini francesi.

Quanto al prezzo del mercato francese del grano duro, la tabella prodotta nel controricorso dimostra comunque che il prezzo d'intervento non ha affatto la funzione orientativa che le ricorrenti intendono attribuirgli.

Anche se l'industria molitoria francese, in virtù di accordi a lunga scadenza e di contratti relativi a grandi partite, godeva di prezzi di favore, non è concepibile che i prezzi effettivamente pagati si discostassero tanto dai prezzi di mercato.

Comunque, l'asserita politica di ribassi, anch'essa per un importo di 100-125

DM/t, nell'ipotesi in cui sia stata realmente praticata, non fornisce alcuna prova quanto ai prezzi francesi.

Anzitutto tale politica potrebbe essere stata dettata da altre ragioni, inoltre l'importo indicato dalle ricorrenti è molto superiore alla differenza di 10,43 u.c./t denunciata come elemento discriminatorio.

Circa l'asserita violazione della parità di possibilità d'acquisto, la Commissione rinvia agli argomenti svolti per difendersi dalla censura di discriminazione. La violazione di tale principio ad opera di un provvedimento legislativo che per questo motivo sarebbe viziato da illegittimità, presuppone un comportamento delle istituzioni comunitarie nettamente arbitrario, deliberatamente discriminatorio che non trovi giustificazione nelle considerazioni d'interesse superiore (comunitario). La Commissione ritiene di aver svolto argomenti atti a provare l'inesistenza di tale comportamento arbitrario (vedi controricorso pagg. 32-37).

Anche se la differenza criticata tra il prezzo d'entrata e quello d'intervento non era assolutamente necessaria, la differenza proposta dalle ricorrenti (replica pag. 40) non avrebbe potuto in alcun modo garantire la preferenza comunitaria.

Circa la «contraddizione inconciliabile» di cui si fa carico nella replica (pag. 29), la Commissione osserva che essa ribadisce l'affermazione che i mulini francesi riservano la preferenza al prodotto nazionale se esso può venir acquistato ad un prezzo leggermente inferiore a quello del prodotto extracomunitario. Questa considerazione, cui si è giunti peraltro in relazione ad una situazione caratterizzata da un prezzo d'entrata inferiore alla media del mercato mondiale, non ha più alcun valore di riferimento se si considera il problema della differenza generalmente necessaria tra il prezzo d'intervento e il prezzo d'entrata. Da un lato, la finalità della disciplina comunitaria non è quella di mantenere i prezzi di mercato al livello dei prezzi d'intervento. D'altro canto, la differenza tra il prezzo d'entrata e il prezzo d'intervento va fissata in modo tale che anche il grano comunitario raccolto nelle regioni meno favorite abbia la possibilità di far concorrenza al prodotto extracomunitario.

Infine, nell'esame dell'eventuale «arbitrarietà» di comportamento, non si tratta di stabilire se sarebbe stato più opportuno strutturare l'organizzazione in un modo piuttosto che in un altro; si tratta semplicemente di vedere se la disciplina adottata fosse chiaramente illogica in relazione ad altre possibili disposizioni. È quindi evidente che la disciplina, che si ispira nel suo complesso a considerazioni oggettivamente ragionevoli, non può definirsi arbitraria.

b) Il regime delle sovvenzioni

Le supposizioni delineate nella replica (pag. 10) circa le modalità per la corresponsione della sovvenzione sono puramente ipotetiche. In Francia la sovvenzione è versata dall'ONIC dopo l'effettuazione del raccolto. L'infrapposizione tra amministrazione e singoli produttori di enti ufficiali di raccolta al momento del versamento e del computo è dovuta solo a ragioni di ordine pratico. Comunque, il produttore riceve la sua distinta individuale, interamente indipendente dal prezzo di vendita. Gli enti di raccolta sono soggetti a rigidi controlli ufficiali.

La neutralità della sovvenzione non può nemmeno essere messa in dubbio con gli argomenti esposti circa l'«adeguamento» del prezzo minimo al livello dei prezzi d'intervento. Tale concezione corrisponde essenzialmente a verità; essa però non implica affatto che secondo le istituzioni comunitarie i prezzi del mercato dovrebbero normalmente allinearsi al livello del prezzo d'intervento.

La Commissione ricorda che il livello dei prezzi auspicato per il produttore non corrisponde al prezzo minimo garantito, ma

al prezzo indicativo maggiorato della sovvenzione.

Il Consiglio dei ministri aveva comunque buoni motivi per conservare il sistema di sovvenzioni anche nella stagione 1974/75 e il nuovo calo dei prezzi sul mercato mondiale conferma la correttezza di tale atteggiamento.

La proposta delle ricorrenti che suggerivano una sovvenzione variabile adottata alle quotazioni del mercato mondiale era difficilmente realizzabile sotto l'aspetto amministrativo.

Pur supponendo che l'importo della sovvenzione sia stato eccessivo per qualche tempo, le ricorrenti avrebbero dovuto, per affermare che vi era discriminazione, provare che il versamento di una sovvenzione troppo cospicua andava a vantaggio, in proporzione corrispondente, dei mulini francesi.

Circa il pregiudizio

Nella stima del danno assertivamente subito, di cui i convenuti contestano il metodo di calcolo, le ricorrenti assimilano la diminuzione delle loro possibilità d'acquisto, desunta da un raffronto tra elementi estremi ed ipotetici, ad un reale pregiudizio subito al momento della vendita (perdita sul prezzo). Le asserite pratiche di ribasso non sono affatto sufficienti a dar fondamento alla stima ipotetica.

Per quanto riguarda le presunte perdite sul piano delle vendite, non vi è alcuna precisa indicazione. Circa il calcolo per il periodo successivo al 1° novembre 1974, si deve sottolineare che il prelievo all'importazione è stato istituito solo dal 18 gennaio 1975.

Dopo tale data gli effetti dannosi, tuttavia, non potevano consistere che in un pregiudizio pari al prelievo applicato, e, secondo la concezione delle ricorrenti, la disciplina litigiosa potrebbe aver provocato la politica di ribassi solo nei limiti del prelievo applicato ad ogni importazione. Pare però poco verosimile che i prezzi corrisposti dai mulini francesi per il prodotto concorrente con le merci soggette a prelievo si siano allineati esattamente sul prezzo d'intervento. Poiché il grano era stato acquistato anteriormente, si deve tener conto dei prezzi effettivamente pagati all'acquisto.

Circa il calcolo per il periodo fino al 1° novembre 1974, pare incomprensibile che la sovvenzione ridivenga improvvisamente lecita nel suo complesso allorchè si raggiunge il limite del prezzo minimo.

Secondo il calcolo della Commissione (vedi tabella a pag. 18) tale limite è irrilevante su questo punto ed inoltre, in varie situazioni, il massimo dell'asserito pregiudizio sarebbe comunque inferiore alle 10,43 u.c./t indicate dalle ricorrenti.

Poiché è evidente l'erroneità del metodo di calcolo adottato dalle ricorrenti, la Commissione chiede alla Corte, nell'ipotesi in cui essa ravvisasse una responsabilità della Comunità, di condannarla solo in via interlocutoria e di disporre la produzione delle prove, a cura delle ricorrenti, circa l'importo del pregiudizio subito, presentando dati relativi alle incidenze concrete della disciplina comunitaria per quanto riguarda le loro perdite sui prezzi ed, eventualmente, le diminuzioni registrate nelle loro vendite.

IV — Procedimento orale

Le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 4 febbraio 1976.

Le ricorrenti hanno presentato un documento relativo alla stima del danno da esse assertivamente subito nella stagione cerealicola 1974/75 a causa delle scarse possibilità di acquisto. L'ammontare del danno subito a causa della diminuzione delle vendite e della perdita di una parte del mercato dovrebbe essere definito mediante perizia.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 17 marzo 1976.

In diritto

1 Con ricorsi promossi nel luglio 1974, le ricorrenti hanno richiesto che venisse dichiarata la responsabilità della Comunità per il danno da essé patito, durante la stagione cerealicola 1974/75, in conseguenza della disciplina dei prezzi e delle sovvenzioni concernenti il grano duro, costituente l'oggetto dei regolamenti del Consiglio nn. 1126/74, 1128/74, 1427/74 e 1524/74 del 29 aprile, 4 e 17 giugno 1974 (GU n. L 128, pagg. 14 e 17; n. L 151, pag. 1 e n. L 164, pag. 6).

2 Con memorie depositate il 1° ottobre 1974, il Consiglio e la Commissione, convenuti, hanno eccepito l'irricevibilità dei ricorsi, a norma dell'art. 91 del regolamento di procedura. Tali ricorsi, promossi prima dell'inizio della stagione cerealicola 1974/75, sono configurabili come azione mirante a far constatare una situazione oppure come domanda di declaratoria (Feststellungsklage) per accertare la responsabilità della Comunità per eventuali danni.

Il diritto comunitario ammette l'azione di risarcimento solo per i danni tangibilmente ed effettivamente patiti, quindi una domanda di risarcimento sarebbe esperita prematuramente se ha il solo scopo di far dichiarare l'illegittimità di un regolamento comunitario.

3 Nelle osservazioni inerenti l'eccezione di irricevibilità, le ricorrenti hanno ampliato le conclusioni dell'atto introduttivo, chiedendo, oltre l'accertamento della responsabilità, la condanna della Comunità a versare loro determinati importi, corrispondenti al danno effettivamente patito nel frattempo, cioè dopo l'inzio della stagione 1974/75.

4 Commissione e Consiglio hanno eccepito che tale modifica delle conclusioni comporta una modifica del ricorso, vietata dall'art. 42 del regolamento di procedura. Peraltro, la domanda, intesa come domanda di risarcimento di un danno specifico, non sarebbe sufficientemente motivata.

Sulla ricevibilità

5 Con ordinanza del 20 novembre 1974, la Corte ha deciso di riunire l'esame della ricevibilità all'esame del merito, quindi è opportuno analizzare anzitutto la ricevibilità dei ricorsi.

6 L'art. 215 del trattato non vieta di adire la Corte per far dichiarare la responsabilità della Comunità per danni imminenti e prevedibili con una certa sicurezza, anche se l'entità del danno non è ancora esattamente determinabile.

In effetti può essere necessario, onde evitare danni maggiori, adire il giudice non appena è certa la causa del pregiudizio.

Tale considerazione è confermata dalle norme vigenti negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, che in maggioranza, se non tutti, ammettono un'azione per la declaratoria di responsabilità per un danno futuro, ma ragionevolmente prevedibile.

7 Circa l'assunto dei convenuti, secondo i quali l'effetto dannoso per le ricorrenti provocato dalla disciplina adottata per la stagione cerealicola 1974/75 non poteva essere certo, in primis in quanto il livello dei prezzi preso in considerazione per il mercato comune era di gran lunga superato dal livello mondiale dei prezzi, le ricorrenti potevano in primo luogo orientarsi in base alla sentenza del 13 novembre 1973, pronunciata tra le stesse parti nelle cause da 63 a 69-72 (Racc. 1973, pag. 1229), dalla quale emerge che la disciplina comunitaria per la stagione cerealicola 1971/72, sostanzialmente identica a quella per la stagione 1974/75, poteva arrecare loro pregiudizio, senza però coinvolgere la responsabilità della Comunità, inoltre potevano basarsi sulla loro previsione, che ha trovato conferma nella realtà all'inizio del 1975, che le quotazioni mondiali del grano sarebbero scese, prima della fine della stagione, sotto la media dei prezzi comunitari.

8 Così stando le cose, le ricorrenti avevano il diritto, dopo la pubblicazione della normativa comunitaria in questione e prima della sua entrata in vigore, di adire la Corte per sottoporle la questione del se e entro quali limiti detta disciplina implicasse nei loro confronti una discriminazione rispetto ai loro concorrenti francesi e, in caso affermativo, se tale disciplina, per questo motivo, contravvenisse al principio della parità di trattamento.

Vista l'imminenza della minaccia scaturente dalla situazione di diritto e di fatto, era lecito riservarsi di determinare ulteriormente l'entità del danno risarcibile, e chiedere nell'immediato solo la declaratoria di responsabilità della Comunità.

Ne consegue che le conclusioni successive con cui si chiede la condanna della Comunità a versare importi determinati e in seguito rettificati non possono considerarsi modifica del ricorso o esperimento di nuovi mezzi.

La questione del se le cifre richieste siano sufficientemente motivate è connessa con la valutazione del danno e va quindi esaminata non nell'ambito della ricevibilità, bensì del merito della domanda.

9 L'eccezione d'irricevibilità va dunque respinta.

Nel merito

10 Il regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, che istituisce un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali contempla la fissazione di un prezzo minimo garantito per il grano duro, onde incentivare la coltivazione di detto cereale nel mercato comune, giacchè tale produzione, contrariamente a quella del grano tenero, è nettamente deficitaria.

A norma dell'art. 10 di detto regolamento, «se il prezzo d'intervento per il grano duro ... è inferiore al prezzo minimo garantito, viene concesso un aiuto alla produzione di grano duro», «aiuto» che è pari alla differenza tra i due prezzi di cui sopra.

11 Con questo sistema si è ottenuto un notevole incremento nella produzione di grano duro in alcune regioni, ove la coltivazione è possibile, specie nella Beauce, nella Francia del Sud e nell'Italia meridionale cosicchè il fabbisogno dei mulini italiani e francesi è stato in gran parte soddisfatto.

I mulini tedeschi e quelli del Benelux, invece, hanno dovuto continuare ad acquistare grano duro dai fornitori tradizionali, cioè sui mercati dei paesi terzi.

È pacifico che durante le stagioni precedenti quella 1974/75 tale situazione ha posto in una posizione svantaggiosa i mulini tedeschi, come ad esempio le ricorrenti, poiché i loro concorrenti francesi potevano rifornirsi di grano duro sul mercato locale a prezzi non molto diversi dal prezzo d'intervento stabilito per la stagione cerealicola, mentre i mulini tedeschi dovevano acquistare i prodotti a prezzi che dipendevano dal prezzo d'entrata e potevano procurarsi solo piccole partite di grano duro comunitario.

12 Le ricorrenti ritengono che le conseguenze di tale situazione nei loro confronti siano imputabili al Consiglio e alla Commissione, visto il modo in cui dette istituzioni hanno applicato e dato esecuzione alle disposizioni del regolamento n. 120/67.

Ben sapendo che le disposizioni adottate in esecuzione di tale regolamento avrebbero potuto quanto meno aggravare gli svantaggi di tale situazione, dette istituzioni avrebbero dovuto ridurre gli aiuti previsti eliminando così i riflessi dei medesimi sul livello dei prezzi del grano duro prodotto in Francia, oppure avrebbero dovuto controbilanciare le conseguenze di tali riflessi riducendo il prezzo d'entrata, così da allinearlo al prezzo d'intervento.

Qualora nessuno dei due sistemi fosse stato giudicato possibile, le istituzioni avrebbero dovuto escogitare altri sistemi per por rimedio alla precaria situazione dei mulini tedeschi e di quelli del Benelux.

Nell'inerzia assoluta delle istituzioni è invece ravvisabile una violazione non solo dell'art. 39, primo comma, che stabilisce che la politica agricola comune ha, tra l'altro, lo scopo di stabilizzare i mercati, ma anche del principio fondamentale della parità di trattamento di tutti gli amministrati nell'ambito del mercato comune sancita dall'art. 40, n. 3, del trattato.

13 Trattandosi di un atto normativo che implica delle scelte di politica economica, la Comunità risponde, a norma dell'art. 215, secondo comma, del trattato, di un eventuale danno arrecato ai singoli solo in caso di violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli.

Con l'instaurazione di un sistema d'aiuti diretto a favorire la produzione del grano duro nella Comunità, si perseguivano diversi obiettivi contemplati dall'art. 39, in particolare garantire gli approvvigionamenti nel mercato comune, stabilizzare i mercati, favorendo la coltura del grano duro deficitaria in relazione a quella, in eccedenza, del grano tenero. La nozione di stabilizzazione dei mercati non significa che debbano in ogni caso essere fatte salve le posizioni costituitesi nella precedente situazione di mercato.

Riservando una temporanea preferenza a taluni obiettivi dell'art. 39, in relazione alla salvaguardia delle posizioni costituite, le istituzioni non hanno violato le disposizioni del trattato di cui è causa, ma hanno invece esercitato le loro facoltà nell'ambito della politica agricola comune in modo complessivamente soddisfacente, e tale politica ha d'altro canto contribuito ad aumentare considerevolmente la produzione di grano duro in alcune zone.

14 Si deve però stabilire se, nella messa in opera di detta politica d'aiuti, il regolamento del Consiglio non si sia risolto, come sostengono le ricorrenti, in uno svantaggio illecito per i mulini tedeschi nei confronti dei loro concorrenti francesi.

15 Nelle stagioni anteriori a quella 1974/75 il grano duro prodotto in Francia è stato venduto a prezzi sempre allineati al prezzo d'intervento e che non hanno mai sfiorato quello del grano duro importato.

Questo fatto consente di rilevare che la disciplina litigiosa ha arrecato maggior vantaggio agli acquirenti di grano duro, cioè soprattutto ai mulini francesi, che ai produttori stessi.

Tale situazione, che le istituzioni convenute hanno riconosciuto e ammesso nelle cause da 63 a 69-72 e nel presente procedimento, avrebbe dovuto spronarle a modificare se non il sistema di aiuti almeno la loro entità.

La passività del Consiglio a questo proposito, avrebbe potuto rendere la situazione incompatibile con gli artt. 39 e 40 del trattato, se le condizioni del mercato fossero rimaste immutate.

16 Tuttavia, dall'autunno 1973 i prezzi mondiali del grano erano aumentati fino a superare i prezzi indicativi e di entrata della Comunità, aumento che, dopo qualche tempo, si è riflesso sui prezzi del grano duro comunitario. Dinanzi a questo aumento di prezzo, il Consiglio — su proposta della Commissione — ha aumentato il prezzo d'intervento, il prezzo indicativo, il prezzo d'entrata e quello minimo garantito per la stagione 1974/75 di circa 40 u.c. rispetto alle quotazioni della stagione precedente.

Pur non essendo chiaro il motivo per cui il prezzo minimo garantito, determinato in funzione di altre finalità, è stato aumentato alla stessa stregua del prezzo d'intervento, del prezzo indicativo e del prezzo d'entrata, è comprensibile che nell'incerta situazione del mercato mondiale il Consiglio abbia potuto ritenere più prudente tener provvisoriamente in vita tutto il sistema vigente.

Comunque, in considerazione delle circostanze di cui sopra, la procrastinazione della modifica e la decisione di mantenere immutate nella stagione 1974/75 le vecchie strutture del sistema, non possono costituire una grave violazione degli artt. 39 e 40 del trattato. Tale conclusione trova conferma nella modifica apportata al sistema di aiuti nella stagione 1976/77, onde por rimedio alle discriminazioni denunciate più sopra.

17 Le particolari circostanze che hanno determinato l'andamento dei prezzi del grano duro di produzione francese nella stagione 1974/75 inducono a ritenere che non era certo che l'esistenza del sistema di aiuti ed il mantenimento delle

aliquote praticate in precedenza avrebbero potuto influire su tale andamento in modo comparabile a quello registrato in precedenza.

18 Le ricorrenti, come già avevano fatto nelle cause da 63 a 69-72, fanno inoltre carico alle istituzioni comunitarie di non aver allineato il prezzo d'intervento per il grano duro e il prezzo d'entrata fissato per lo stesso grano. In un mercato deficitario come quello in esame non vi è alcuna ragione per mantenere un gran divario tra i due prezzi di cui sopra, anzi esso renderebbe meno competitivi i mulini che devono approvvigionarsi prevalentemente sul mercato mondiale rispetto alle imprese comunitarie ubicate nelle zone di coltivazione del grano duro.

Nella stagione 1974/75 sarebbero venuti meno i motivi per i quali è stato ritenuto necessario mantenere la differenza tra i due prezzi in questione, cioè l'evitare interferenze non volute tra il collocamento del grano duro da un lato e quello del grano tenero dall'altro, giacchè è stata notevolmente aumentata la differenza dei prezzi stabiliti per i due prodotti, che nelle stagioni precedenti si aggirava sul 20 %.

19 Per la stagione 1974/75 il divario tra il prezzo d'intervento e il prezzo d'entrata, rispetto a quello della stagione precedente, si è ridotto in percentuale e, almeno fino al 7 ottobre 1974, anche in valore assoluto.

Questo divario era necessario per conservare, negli Stati membri in cui si produce il grano duro, la preferenza comunitaria, in quanto una riduzione del prezzo d'entrata rispetto al prezzo d'intervento avrebbe potuto pregiudicare il collocamento del grano dell'Italia meridionale nelle regioni del nord Italia e il collocamento del grano francese, prodotto nel sud, nelle zone della fascia atlantica.

Per fissare, come hanno proposto le ricorrenti, prezzi d'entrata diversi per gli Stati membri che non producono grano duro e per gli altri Stati membri, era necessario un provvedimento delicato da adottare e che avrebbe implicato la ponderazione di elementi insicuri, desumibili solo da informazioni più attendibili e più vaste di quanto non possa fornire la statistica.

20 Nelle prospettive della stagione 1974/75, quali esse si presentavano al Consiglio allorché doveva adottare il regolamento corrispondente, la riduzione del prezzo d'entrata rispetto al prezzo d'intervento avrebbe avuto solo interesse accademico, giacché la media dei prezzi sul mercato mondiale era molto superiore a quella contemplata dalla disciplina comunitaria.

Così stando le cose, non si può far carico alle istituzioni di non aver maggiormente ridotto il divario tra i due prezzi.

Pur se, dall'inizio del 1975, la media mondiale dei prezzi è scesa fino a toccare un livello inferiore a quello stabilito dalla disciplina comunitaria, il livello del prezzo d'entrata non può aver seriamente pregiudicato i mulini tedeschi che, se dovevano ancora effettuare acquisti, potevano in quel periodo giovarsi di un calo del prezzo d'acquisto del grano duro francese, che era sceso quasi al livello del prezzo d'intervento.

21 Per ragioni analoghe a quelle sopra esposte, non è nemmeno possibile far carico alle istituzioni comunitarie di aver negletto i rimedi proposti dalle ricorrenti, come il rimborso ai mulini tedeschi del prelievo all'importazione di grano dai paesi terzi.

Appare logico che le istituzioni abbiano ritenuto poco prudente esperimentare l'adozione di provvedimenti di esecuzione alquanto delicata, in una stagione eccezionale come il 1974/75. Di conseguenza non vi è motivo di ravvisare sotto questo aspetto una grave violazione delle norme e dei principi del trattato invocati dalle ricorrenti.

22 Le ricorrenti hanno inoltre invocato un principio secondo cui andrebbe sancito il danno causato da un intervento illegittimo dell'autorità pubblica, assimilabile ad un'espropriazione.

23 Senza assodare se tale responsabilità sia contemplata dall'art. 215, sarà sufficiente rilevare che, non risultando viziati da illegittimità gli interventi criticati, il mezzo dev'essere respinto.

Sulle spese

24 Le ricorrenti sono rimaste soccombenti e dovrebbero venir condannate alle spese a norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura. Tuttavia, da quanto precede, si desume che è comprensibile che esse avessero validi motivi per ritenersi pregiudicate dalla proroga senza modifiche della disciplina adottata in esecuzione del regolamento n. 120/67.

È dunque opportuno compensare le spese e statuire che le spese d'istruttoria saranno accollate per metà alle ricorrenti e per metà alle istituzioni convenute.

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.