Nella causa 90/78,

GRANARIA B.V., Rotterdam, con gli avvocati B. H. ter Kuile e F. O. W. Vogelaar, del foro dell'Aia, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Jacques Loesch, 2, rue Goethe,

ricorrente,

contro

1) CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentato dal sig. D. Vignes, direttore del Servizio giuridico, assistito dal sig. A. Brautigam, membro dello stesso Servizio, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. J. N. Van den Houten, direttore del Servizio giuridico della Banca europea per gli investimenti, 2, Place de Metz,

2) COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. H. Bronkhorst, membro del suo Servizio giuridico, e con demicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico sig. M. Cervino, edificio J. Monnet, Kirchberg,

convenuti,

causa avente ad oggetto un procedimento a norma degli artt. 175 e 215, 2° comma, del Trattato CEE,

LA CORTE,

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

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

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento, i mezzi e gli argomenti delle parti possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. Nella sentenza 19 ottobre 1977 (cause riunite 117/76, A. Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, e 16/77, Diamalt/Hauptzollamt-Itzehoe; Racc. pag. 1753), la Corte ha dichiarato che:

1) L'art. 11 del regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, nella versione vigente dal 1° agosto 1974 per effetto della modifica apportata dall'art. 5 del regolamento del Consiglio 29 aprile 1974, n. 1125 e riprodotta nei regolamenti successivi, è incompatibile con il principio di uguaglianza, in quanto implica una disparità di trattamento, tra il quellmehl e l'amido rigonfiato, per quel che riguarda le restituzioni alla produzione per il granturco impiegato nella fabbricazione dei due prodotti in questione.

2) Spetta alle istituzioni competenti in materia di politica agraria comune fare il necessario per ovviare a tale situazione.

2. La società Granaria, ricorrente nella presente causa, si occupa della produzione, del commercio, dell'importazione e dell'esportazione di vari prodotti agricoli e, per quanto ciò è d'interesse nella fattispecie, di quellmehl. La Granaria ha fruito di restituzioni alla produzione di quellmehl, dal 1972 fino al momento in cui tali restituzioni sono state soppresse dal regolamento del Consiglio n. 1125/74, cioè fino al 1° agosto 1974.

La sentenza di cui sopra induceva la Granaria a rivolgersi al Consiglio e alla Commissione con lettere del 30 gennaio 1978 chiedendo:

— in via principale, che l'istituzione interessata le versasse, per conformarsi al principio di uguaglianza sancito in detta sentenza, entro i due mesi contemplati dall'art. 175 del Trattato, le restituzioni alla produzione, a decorrere dal 1° agosto 1974, per i quantitativi di granoturco e di quellmehl che le avrebbero dato diritto a restituzione a norma dell'art. 11 del regolamento n. 120/67 nella versione precedente alla modifica arrecata con il regolamento n. 1125/74;

— in subordine, che nei due mesi successivi alla data delle lettere, l'istituzione interessata ammettesse la propria responsabilità nei confronti della ricorrente per qualsiasi pregiudizio da questa subito a seguito della soppressione, in spregio al principio di uguaglianza, di dette restituzioni, pregiudizio che la ricorrente avrebbe precisato in un esposto particolareggiato e che doveva venir risarcito a termini di legge.

Richieste analoghe venivano presentate dalla Granaria allo Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten e al Produkt-

schap voor Granen, Zaden en Peulvruchten, nonché allo Stato olandese.

Il presente ricorso è stato promosso in quanto il Consiglio e la Commissione hanno omesso di adottare, nel termine stabilito dall'art. 175 del Trattato, le decisioni sollecitate dalla Granaria.

3. In realtà, solo con i regolamenti 22 maggio 1978, n. 1125, che modifica il regolamento n. 2727/75, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, e n. 1127, che modifica il regolamento n. 2742/75 relativo alle restituzioni alla produzione nel settore dei cereali e del riso (GU n. L 142 del 30. 5. 1978, pagg. 21 e 24) il Consiglio ha ripristinato un regime di restituzioni alla produzione per la trasformazione del grano tenero e del granoturco in quellmehl. I principali elementi di detti regolamenti sono:

— la parità di trattamento tra la trasformazione in quellmehl destinato alla panificazione e la trasformazione in amido;

— su richiesta degli interessati, la concessione retroattiva delle restituzioni, a decorrere dal 19 ottobre 1977, data della sentenza della Corte menzionata in precedenza.

4. Il ricorso è stato depositato il 3 aprile 1978. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le conclusioni delle parti

1. La *Granaria* conclude che la Corte voglia:

— accertare, a norma dell'art. 175 del Trattato, che il Consiglio e/o la Commissione, in contrasto col Trattato o con obblighi derivanti dal Trattato o da principi giuridici generali e incombenti loro/ad esso (essa), hanno/ha omesso di adottare nei confronti della ricorrente una decisione o di emanare, sempre nei suoi confronti, un atto (che non sia raccomandazione o un parere) benché la ricorrente ne avesse preventivamente fatta tempestiva richiesta;

— quanto meno annullare le decisioni implicite, ovvero la decisione implicita del Consiglio e/o della Commissione, di non decidere o non agire nei confronti della ricorrente nel senso da questa richiesto;

— condannare la Comunità economica europea, a norma dell'art. 215 del Trattato CEE, a risarcire la ricorrente del danno causatole dalle sue istituzioni e che la ricorrente ha subito o subirà in ragione del mancato pagamento, o della mancata decisione di pagamento, a suo favore, delle restituzioni alla produzione per il granoturco e il quellmehl, relativamente al periodo posteriore al 1° agosto 1974, per i quantitativi periodicamente comunicati dalla ricorrente alle autorità competenti, ai sensi dell'art. 11 del regolamento del Consiglio n. 120/67;

— dichiarare che il danno sarà precisato dalla Granaria in un esposto particolareggiato e dovrà essere risarcito a termini di legge;

— porre le spese del giudizio a carico del Consiglio e della Commissione, condannandoli in solido con la Comunità economica europea.

2. Il *Consiglio* e la *Commissione* concludono che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile e, in subordine, respingerlo;

— porre le spese a carico della ricorrente.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A — Sulla ricevibilità

1. L'azione fondata sull'art. 175, 3° comma, del Trattato

a) Il *Consiglio* osserva che, indipendentemente dal modo in cui ha dato esecuzione alla sentenza della Corte 19 ottobre 1977, esso doveva modificare il proprio regolamento n. 2727/75. Secondo il Consiglio, la Granaria mira a far emanare una disposizione di carattere generale e normativo, che abbia la stessa portata di un regolamento, e non un atto che la riguardi direttamente e individualmente. Ora, come la Corte ha affermato nella sentenza 15 gennaio 1974 (causa 134/73, Holtz e Willemsen c/ Consiglio, Racc. pag. 1), azioni di questo genere sono irricevibili.

Il Consiglio osserva, infine, che l'adozione dei regolamenti nn. 1125/78 e 1127/78 fa inoltre sì che si svuoti di contenuto — e diventi perciò irricevibile — la domanda di accertamento a norma dell'art. 175.

b) La *Commissione* condivide le osservazioni del Consiglio. Essa aggiunge, in particolare, che l'unico strumento giuridico che consenta di fornire una base giuridica alla parità di trattamento rivendicata dalla Granaria è il regolamento. È questo, infatti, l'atto giuridico destinato a contenere norme generali aventi validità erga omnes.

c) La *Granaria* osserva che, con i regolamenti nn. 1125/78 e 1127/78, il Consiglio si è conformato solo in parte alla sentenza della Corte 19 ottobre 1977 e quindi detti regolamenti sono viziati e non privano di fondamento la domanda. Poiché, quindi, la modifica dell'art. 11 del regolamento n. 120/67, non è valida, a suo giudizio quest'articolo rimane in vigore nella sua versione primitiva. Secondo la Granaria, si può ripristinare la parità versando le restituzioni in base alla disciplina vigente prima del 1° agosto 1974. La Granaria osserva poi che, nella fattispecie, adottare un regolamento sarebbe fuori luogo, e dichiara di non intendere la presentazione del ricorso come istanza mediata di un atto normativo. A comprova di ciò, essa rinvia alle soluzioni proposte nelle sue lettere del 30 gennaio 1978.

2. L'azione fondata sull'art. 215, 2° comma, del Trattato

a) Il *Consiglio* rileva che il ricorso non è conforme ai requisiti di cui all'art. 38, § 1, del regolamento di procedura della Corte. Secondo il Consiglio, la Granaria non precisa infatti né il carattere né la portata del presunto danno. Secondo il Consiglio, sarebbe stato facile indicarne l'entità, ad esempio calcolando l'ammontare delle restituzioni non percepite, dato che si tratta di un pregiudizio già verificatosi. La situazione presente è dunque diversa da quella esaminata nella sentenza della Corte 2 giugno 1976 (cause riunite 56-60/74, Kampffmeyer/Commissione e Consiglio, Racc. pag. 711), nella quale la Corte ha ritenuto ricevibile una domanda di risarcimento relativa ad un danno futuro. Mancando qualsiasi indicazione circa la somma che costituisce oggetto della domanda, sembra al Consiglio che questo capo del ricorso abbia carattere accessorio rispetto a quello precedente, che a suo parere è anch'esso irricevibile.

Circa il nesso causale, il Consiglio critica il fatto che la Granaria si sia limitata ad affermare che il mancato versamento delle restituzioni le arrecava pregiudizio.

Il Consiglio osserva, in proposito, essere probabile che la Granaria si sia rifatta, sui prezzi di vendita, del maggior costo di produzione del quellmehl, in conseguenza della soppressione delle restituzioni; la ricorrente non ha quindi subito alcun danno.

Il Consiglio ne trae la conclusione che si tratta di un'azione di risarcimento vertente su un danno non specificato, situazione per la quale la Corte ha già dichiarato, nella sentenza 2 dicembre 1971 (causa 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consiglio, Racc. pag. 975), l'irricevibilità del ricorso.

b) La *Commissione* si associa alle osservazioni del Consiglio e vi aggiunge in particolare che la Corte, nella sentenza 15 giugno 1976 (causa 74/74, CNTA/Commissione, Racc. pag. 797), ha stabilito che l'importo che si può rivendicare come risarcimento non può mai esser pari all'importo delle restituzioni non percepite.

Essa osserva poi che, per fornire la prova del danno, la Granaria dovrebbe provare che questo è conseguenza della discriminazione (accertata dalla Corte) consistente nel fatto che i fabbricanti di foraggi — prodotti concorrenti del quellmehl in questione — fruivano di sovvenzioni; in altre parole, essa dovrebbe dimostrare che il danno subito deriva dal fatto che i produttori di quellmehl si sono trovati in posizione più sfavorevole, sotto il profilo concorrenziale, dei produttori d'amido, i quali hanno fruito di una sovvenzione per la loro produzione. Secondo la Commissione, la Granaria non ha neppure tentato di fornire prove in proposito e, peraltro, non ha formulato alcuna affermazione in questo senso; il suo ricorso va quindi ritenuto irricevibile, a norma dell'art. 38 del regolamento di procedura.

c) Secondo la *Granaria*, è chiaramente desumibile dall'atto introduttivo che l'oggetto della controversia è il versamento delle restituzioni per il periodo successivo al 1° agosto 1974 ed il risarcimento del danno conseguente al mancato versamento delle stesse restituzioni. La Granaria ritiene inoltre di aver esposto i suoi mezzi d'impugnazione in modo più che sufficiente nell'atto introduttivo, se lo si considera nel suo complesso.

Essa ritiene che non sia necessario definire l'entità del danno già nell'atto introduttivo. È infatti di prammatica, nelle controversie in cui non è possibile fornire immediatamente conteggi precisi, chiedere la condanna della controparte a risarcire il danno «che sarà precisato con conteggi dettagliati e risarcito a termini di legge». La Granaria aggiunge che per ora non è possibile stabilire l'entità del danno, in quanto, dal 1° agosto 1974, il Consiglio e la Commissione non hanno più reso noto il fattore essenziale per il calcolo, cioè l'importo esatto delle restituzioni. Quindi, l'esatta determinazione del pregiudizio va effettuata in base al principio di uguaglianza. Secondo la Granaria, risulta d'altronde dall'argomentazione dei convenuti che essi hanno perfettamente compreso sia i mezzi che l'oggetto della controversia, né si dolgono di non aver avuto la possibilità di difendersi.

Secondo la Granaria, sarebbe contrario all'autonomia del ricorso per carenza, nonché al buon funzionamento dell'intero sistema di mezzi d'impugnazione istituito dal Trattato, considerare motivo di irricevibilità il fatto che, in determinate circostanze, un ricorso per risarcimento possa avere le stesse conseguenze di un ricorso per carenza. La Granaria osserva che l'azione di risarcimento si distingue dall'azione per carenza in quanto non mira a far adottare un determinato provvedimento, bensì al risarcimento di un danno arrecato da un'istituzione nell'esercizio delle sue funzioni. La Granaria si richiama infine alle considerazioni da

essa già esposte quanto alla ricevibilità del ricorso a norma dell'art. 175 del Trattato.

B. — Nel merito

1. L'azione fondata sull'art. 175, 3° comma, del Trattato

a) La *Granaria* sostiene che dalla sentenza della Corte 19 ottobre 1977 si desume che il regolamento del Consiglio n. 1125/74 è invalido. Nemmeno i regolamenti del Consiglio nn. 1125/78 e 1127/78 sono validi, giacché la parità tra i prodotti in questione non è stata ripristinata per il periodo 1° agosto 1977 - 19 ottobre 1977 e non lo è stata per il quellmehl e l'amido destinati all'alimentazione del bestiame. Secondo la Granaria, l'invalidità di detti regolamenti implica che l'art. 11 del regolamento n. 120/67 resta in vigore nella sua versione precedente al 1° agosto 1974 e che le restituzioni vanno versate, per il periodo successivo a questa data, in base a detta disposizione.

La Granaria dichiara, nella replica, che il quantitativo di granoturco da essa trasformato in quellmehl, tra il 1° agosto 1974 e il 31 dicembre 1977 compreso, ammonta a 313 769,78 kg. Assumendo come base le stesse restituzioni corrisposte per il granoturco trasformato in amido, gli importi dovuti per il quantitativo di cui sopra assommerebbero all'incirca a 1 652 690,64 fiorini.

La disciplina vigente anteriormente al 1° agosto 1974 non vietava peraltro, osserva la Granaria, la vendita di quellmehl destinato all'alimentazione animale. La sentenza della Corte 19 ottobre 1977 non parte nemmeno, a giudizio della Granaria, dall'ipotesi secondo cui la disparità di trattamento non sussiste allorché si tratta del rapporto tra l'amido e il quellmehl usati per l'alimentazione del bestiame. È inoltre noto che, a questo scopo, si usa su larga scala amido sovvenzionato.

b) Il *Consiglio* osserva che la Corte, nella sentenza 19 ottobre 1977, non ha stabilito che il regolamento n. 1125/74 era invalido, ma piuttosto lo ha dichiarato illegittimo, e questa illegittimità implicava che le istituzioni competenti vi ponessero rimedio mediante adeguati provvedimenti. Secondo il Consiglio, il ragionamento della Granaria non lascia invece alle istituzioni alcuna facoltà di scelta. Il Consiglio respinge quindi la tesi della Granaria, secondo la quale non vi è stata soluzione di continuità quanto al diritto a restituzione contemplato, per il quellmehl, dalla disciplina vigente prima del 1° agosto 1974.

Quanto all'argomento della Granaria secondo cui i regolamenti n. 1125/78 e n. 1127/78 si risolvono nella soppressione della parità di trattamento tra quellmehl e amido rigonfiato, il Consiglio ricorda che mai, dal 1964 al 1974, esso ha inteso stabilire la parità tra foraggi. A suo giudizio, l'uso del quellmehl come foraggio è stato solo la conseguenza del fatto che, con la concessione della restituzione, il quellmehl ha potuto diventare competitivo per usi diversi da quello cui era tradizionalmente destinato. Questo effetto della restituzione è però in contrasto con la «ratio» del sistema delle restituzioni, e cioè la difesa del quellmehl sul suo mercato tradizionale. Il Consiglio ricorda inoltre, in questo contesto, che lo scopo principale che si voleva perseguire concedendo una restituzione all'amido, alla fecola e ad altri prodotti simili, era quello di consentire a questi prodotti di far fronte alla concorrenza di prodotti sostitutivi d'origine chimica. A giudizio del Consiglio, questo argomento non vale

per il mercato dei foraggi, dato che su di esso non vi è alcun prodotto sostitutivo d'origine chimica. Il Consiglio sottolinea poi che, nella sentenza 19 ottobre 1977, la Corte si è fondata sul fatto che il quellmehl è tradizionalmente usato per la panificazione.

c) La *Commissione* condivide le osservazioni del Consiglio. Essa aggiunge, in particolare, che la data del 19 ottobre 1977 è stata scelta conformemente al margine discrezionale riconosciuto dalla Corte alle istituzioni comunitarie per sopprimere le discriminazioni. Secondo la Commissione, la sentenza non impone affatto di reinstaurare detto regime «ex tunc».

La Commissione osserva infine che, nella fattispecie, ricorrono tutti i presupposti che la Corte, nella sentenza 19 ottobre 1977, considera atti a legittimare la soppressione della restituzione per il grano tenero e per il granoturco usati per la produzione di quellmehl destinato all'alimentazione degli animali: solo l'amido prodotto a base di materie prime di valore inferiore a quello del grano e del granoturco, come tapioca e manioca, potrebbe infatti venir usato vantaggiosamente nell'alimentazione degli animali; d'altra parte, da una lettera della Granaria in data 12 giugno 1972 — con cui essa chiedeva all'autorità nazionale competente la restituzione alla produzione di quellmehl — risulta che questo prodotto è effettivamente usato come alimento per gli animali.

2. L'azione fondata sull'art. 215, 2° comma, del Trattato

a) La *Granaria* ritiene che il danno da essa subito sia imputabile alla Comunità, e che esso derivi direttamente dalla situazione giuridica illegittima creata dalle istituzioni per effetto della soppressione delle restituzioni alla produzione di quellmehl, situazione illegittima perché in contrasto con il principio di uguaglianza. A suo giudizio, ciò costituisce una grave violazione di una norma giuridica superiore, emanata per tutelare i singoli.

b) Il *Consiglio* osserva che un eventuale danno dovrebbe venir accollato alla ricorrente, giacché esso non supera i «limiti ragionevoli», ai sensi della sentenza della Corte 25 maggio 1978 (cause riunite 83-94/76, 4, 15 e 40/77, HNL ed altri/ Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1209).

Dalle sue osservazioni sull'art. 175 del Trattato risulta che, secondo il Consiglio, la soppressione della restituzione alla produzione di quellmehl usato come alimento per il bestiame non è in contrasto col principio di parità.

La Granaria non può dunque invocare questo principio, dato che, secondo quanto la Corte ha ammesso essere pacifico nella sentenza del 19 ottobre 1977, da un lato, e secondo quanto la stessa Granaria ha ammesso nella presente causa, specie nella sua lettera del 12 luglio 1972, dall'altro, è probabile che il quellmehl prodotto dalla Granaria sia usato unicamente come foraggio. Questa conclusione trova conferma nel fatto che la Granaria è riuscita, nonostante la soppressione della restituzione, a raddoppiare la sua produzione, come risulta dai documenti che essa ha prodotto nella presente causa.

Questo fatto dimostra inoltre, secondo il Consiglio, che la Granaria ha tenuto conto, nei suoi prezzi di vendita, della soppressione della restituzione, il che esclude che abbia subito perdite, oppure che la soppressione non le ha arrecato danni, giacché essa opera su un mercato diverso, quello degli alimenti per il be-

stiame. Ciò dimostra, peraltro, che non vi è nesso causale tra una perdita diversa dal mancato versamento delle restituzioni e la soppressione delle restituzioni.

c) La *Granaria* dichiara di non aver venduto quellmehl destinato all'alimentazione del bestiame: essa vende ai clienti, che decidono in seguito quale uso fare del prodotto.

d) La *Commissione* condivide le osservazioni del Consiglio.

IV — La fase orale del procedimento

All'udienza del 6 febbraio 1979 hanno svolto difese orali la ricorrente, rappresentata dall'avv. B. H. ter Kuile; il Consiglio, rappresentato dai sigg. D. Vignes e A. Brautigam; la Commissione, rappresentata dal sig. H. Bronkhorst.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 7 marzo 1979.

In diritto

1 Con atto introduttivo depositato il 3 aprile 1978, la società Granaria B.V. (in prosieguo «la Granaria») ha citato in giudizio il Consiglio e la Commissione delle Comunità europee, chiedendo alla Corte, da una parte, di accertare, a norma dell'art. 175 del Trattato CEE, che le due istituzioni, solidalmente o individualmente, erano venute meno agli obblighi loro incombenti, per avere omesso di emanare un atto che la Granaria aveva richiesto e, dall'altra, condannare la Comunità, a norma dell'art. 215, secondo comma, del Trattato, a risarcirle il danno assertivamente arrecatole dalle istituzioni convenute;

2 I vari capi della domanda trovano origine nel fatto che, dal 1° agosto 1974, data di entrata in vigore del regolamento 29 aprile 1974, n. 1125 che modifica il regolamento n. 120/67, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU n. L 128/74, pag. 12), le restituzioni alla produzione di quellmehl, di cui la Granaria aveva fruito dopo aver iniziato detta produzione nel 1972, venivano abolite, ed erano ripristinate, solo per la fabbricazione del quellmehl destinato alla panificazione, tramite il regolamento del Consiglio 22 maggio 1978, n. 1127, che modifica il regolamento n. 2742/75 relativo alle restituzioni alla produzione nel settore dei cereali e del riso (GU 1978, n. L 142, pag. 24);

a sostegno delle sue conclusioni, la Granaria richiama la sentenza della Corte 19 ottobre 1977 (cause riunite, 117/76 Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, e 16/77, Diamalt/Hauptzollamt Itzehoe, Racc. pag. 1753),

nella quale si dichiarava che le norme in questione sono incompatibili con il principio di uguaglianza, in quanto implicano una disparità di trattamento, tra il quellmehl e l'amido rigonfiato, per quel che riguarda le restituzioni alla produzione per il granturco impiegato nella fabbricazione dei due prodotti in questione.

3 Il ricorso, nel suo complesso, mira essenzialmente ad ottenere il risarcimento del danno assertivamente subito dalla Granaria a causa del rifiuto opposto alla sua richiesta di versamento delle restituzioni;

è d'uopo, perciò, esaminare anzitutto la domanda fondata sull'art. 215, 2° comma.

Sulla ricevibilità del ricorso in quanto fondato sugli artt. 178 e 215, 2° comma

4 Il Consiglio e la Commissione hanno sollevato un'eccezione di irricevibilità, osservando che l'atto introduttivo non è conforme ai requisiti di cui all'art. 38, § 1, del regolamento di procedura, in quanto non precisa né il carattere né la portata del presunto pregiudizio, né il nesso causale tra gli atti della Comunità e il danno assertivamente subito.

5 Sta di fatto che, nell'atto introduttivo, la Granaria si limita ad affermare di aver subito un pregiudizio pecuniario a causa della disciplina in questione, riservandosi tuttavia di precisarne la portata in un secondo tempo;

una domanda redatta in questi termini, proposta a norma dell'art. 178 del Trattato, non può, di regola, soddisfare le condizioni poste dal regolamento di procedura circa l'indicazione dell'oggetto della controversia e circa i mezzi dedotti;

6 tuttavia, nel caso specifico, l'incompletezza della domanda non implica necessariamente la sua irricevibilità;

in effetti, quando la Corte deve pronunciarsi su una domanda di risarcimento a norma dell'art. 178 del Trattato e quando viene contestato il fondamento giuridico della responsabilità della Comunità, considerazioni di economia processuale hanno talvolta indotto la Corte a pronunciarsi, in una prima fase del procedimento, sul se il comportamento delle istituzioni fosse idoneo a far sorgere la responsabilità della Comunità, riservando ad un'eventuale fase suc-

cessiva l'esame dei punti relativi alla causalità, nonché alla natura e alla portata del danno;

nella fattispecie, il problema del fondamento giuridico della responsabilità si presta in modo particolarmente agevole a venir risolto separatamente, secondo questa prassi, talché l'atto introduttivo può, a rigore, esser considerato sufficiente e quindi ricevibile.

Nel merito del ricorso, in quanto fondato sull'art. 215, 2° comma

7 La Granaria sostiene che sussiste la responsabilità della Comunità, in quanto la soppressione delle restituzioni alla produzione di quellmehl ha creato una situazione giuridica che la Corte, nella sentenza 19 ottobre 1977, ha dichiarato illegittima per violazione del principio di uguaglianza.

8 Benché, nella sentenza summenzionata, la Corte abbia dichiarato che le norme in questione erano incompatibili con il principio di uguaglianza in quanto implicavano una disparità di trattamento tra quellmehl e amido rigonfiato, dalla motivazione della sentenza risulta tuttavia che questa affermazione si fondava sui dati prodotti dinanzi alla Corte in quella causa;

in proposito, la Corte riteneva che il quellmehl era già da tempo soggetto alla concorrenza dell'amido, data la possibilità di sostituire quest'ultimo prodotto in certi usi specifici nel settore dell'alimentazione umana;

9 tenuto conto di quanto sostenevano il Consiglio e la Commissione, cioè che il quellmehl sarebbe stato distratto dalla sua destinazione specifica nell'alimentazione umana per esser venduto come mangime, la Corte affermava che, pur supponendo che questo impiego potesse essere realmente comprovato, il fatto non poteva giustificare la soppressione della restituzione se non relativamente ai quantitativi così impiegati, ma non anche per le partite del prodotto impiegate per l'alimentazione umana;

la Corte riteneva che il principio di uguaglianza è violato, a danno dei produttori di quellmehl, solo qualora il quellmehl venga usato per gli scopi che gli sono tradizionalmente propri nell'alimentazione umana;

nel corso del presente procedimento, le parti non hanno apportato alcun elemento nuovo che possa modificare questa valutazione.

10 Le istituzioni incaricate di porre in atto il regime delle restituzioni alla produzione nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato possono legittimamente esigere che colui che chiede di fruire delle restituzioni provi che il prodotto viene usato per gli scopi contemplati da detto regime;

nella fattispecie, la Granaria non ha fornito questa prova, né per il periodo in cui la disciplina vigente non prevedeva alcuna restituzione alla produzione del quellmehl, né per il periodo successivo al ripristino delle restituzioni alla produzione di quellmehl destinato alla panificazione;

11 ne consegue che la Comunità non è responsabile nei confronti della Granaria e, quindi, il ricorso, in quanto basato sull'art. 215, 2° comma, del Trattato, va respinto.

Sulla ricevibilità del ricorso in quanto basato sull'art. 175 del Trattato

12 Le conclusioni formulate dalla Granaria ai sensi dell'art. 175 del Trattato mirano a far accertare che le istituzioni convenute sono venute meno ai propri obblighi, ignorando la richiesta della ricorrente intesa ad ottenere il versamento delle restituzioni e non ammettendo la propria responsabilità per il pregiudizio causato dal loro comportamento;

13 a norma dell'art. 175, 3° comma, ogni persona fisica o giuridica può adire la Corte di giustizia, alle condizioni stabilite dal 1° e dal 2° comma dello stesso articolo, per contestare al Consiglio o alla Commissione di avere, violando il Trattato, «omesso di emanare nei suoi confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere».

14 L'unico strumento giuridico che consentisse di dar seguito alla richiesta rivolta alle due istituzioni sarebbe stato, nella fattispecie, un regolamento che autorizzasse il ripristino delle restituzioni alla produzione del quellmehl e

che definisse le modalità del risarcimento del danno eventualmente arrecato con la loro soppressione;

un provvedimento del genere non potrebbe essere considerato, né per la forma né per la natura, come un atto di cui la ricorrente avrebbe potuto essere destinataria ai sensi dell'art. 175, 3° comma;

15 il ricorso, in quanto basato sull'art. 175 del Trattato, va perciò dichiarato irricevibile.

Sulle spese

16 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese;

poiché la ricorrente è rimasta soccombente, le spese vanno poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE,

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° La ricorrente è condannata alle spese.

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner

Pescatore Sørensen O'Keeffe Bosco

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 28 marzo 1979

A. Van Houtte
cancelliere

J. Mertens de Wilmars
presidente f.f.