CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT DEL 19 NOVEMBRE 1981 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Introduzione

Con le sette cause riunite di cui dobbiamo occuparci oggi, è la terza volta, dopo le cause Werhahn ed altri (63-69/72, Racc. 1973, pag. 1229) e Kampffmeyer ed altri (56-60/74, Racc. 1976, pag. 711), che le industrie tedesche trasformatrici di cereali contestano l'organizzazione comune di mercato per il grano duro e il grano tenero. L'iniziativa è partita questa volta dalla Ludwigshafener Walzmühle Erling KG, mentre gli alfieri delle cause precedenti si sono modestamente accontentati di accedervi. Tra le ricorrenti figura ora, prima impresa di un settore diverso, il grande pastificio Schwaben-Nudel-Werke B. Birkel Söhne GmbH & Co. Come nelle cause precedenti, anche ora i ricorsi sono essenzialmente fondati sull'art. 215, 2° comma, del Trattato CEE. Per corroborare la domanda di risarcimento è stato invocato anche l'art. 178 del Trattato. Questa volta si sostiene che l'organizzazione comune di mercato per il grano duro e il grano tenero è illegittima per motivi diversi da quelli dedotti nelle cause precedenti. Nella fattispecie, si contesta solo l'entità dei prezzi d'entrata comunitari per il grano duro. Questi prezzi si considerano eccessivamente alti, specie in relazione a quelli del grano tenero. Nel fissare questi elevati prezzi d'entrata per il grano duro, le autorità competenti avrebbero violato, per vari motivi, norme giuridiche superiori. Si chiede quindi il risarcimento del grave danno assertivamente derivato alle ricorrenti dalla inosservanza di dette norme.

Nelle mie conclusioni, dopo una breve rassegna dei fatti più salienti, sarà però necessario esaminare anzitutto i sei argomenti su cui il Consiglio, la Commissione e il Governo italiano fondano la loro eccezione di irricevibilità dei ricorsi.

Già nella terza sentenza Lütticke (causa 4/69, punto 10 della motivazione, Racc. 1971, pag. 325) la Corte aveva dichiarato che, in forza del 2° comma dell'art. 215 e dei principi generali cui questa disposizione si richiama, la responsabilità extracontrattuale della Comunità è subordinata alla sussistenza di vari presupposti, e precisamente: 1) danno effettivo, 2) nesso causale tra il danno assertivamente patito e il comportamento di cui si fa carico all'istituzione e 3) illegittimità di detto comportamento.

Con la sentenza Schöppenstedt (causa 5/71, punto 11 della motivazione, Racc. 1971, pag. 975) è stato sancito che anche il danno derivante dall'attività normativa delle istituzioni implicante scelte di politica economica può far sorgere la responsabilità delle Comunità in caso di violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli.

1 — Traduzione dall'olandese.

Dalle memorie e dagli argomenti esposti in udienza risulta chiaramente che il problema della presunta — e, conformemente alla citata espressione della sentenza Schöppenstedt, da definirsi con maggior precisione — illegittimità degli atti normativi impugnati è quello che fa sorgere le più numerose e complesse questioni. Per motivi di economia processuale, ritengo opportuno, prima di esaminare la ricevibilità dei ricorsi, occuparmi subito delle semplici questioni della sussistenza del danno e del nesso causale tra il danno assertivamente patito e il comportamento di cui si fa carico alle istituzioni. Il mio esame sarà condotto sullo sfondo di alcune caratteristiche fondamentali della politica agricola comune.

Solo nei limiti in cui risulterà indispensabile approfondirò infine la questione della presunta illegittimità della determinazione dell'entità dei prezzi d'entrata del grano duro.

2. Compendio degli antefatti più salienti e relative osservazioni

Per un esauriente quadro dei fatti emersi nel corso della fase scritta, rimando, per brevità, alla relazione d'udienza. I fatti più rilevanti per l'esame che seguirà mi paiono i seguenti.

L'organizzazione del mercato dei cereali comprende un sistema di prezzi per ciascun tipo di cereale, così strutturato:

1. un prezzo indicativo valido per tutta la Comunità, in base al quale viene determinato il livello di protezione del mercato cerealicolo comunitario; i prezzi indicativi vengono fissati per Duisburg, centro della zona più deficitaria della Comunità; essi comprendono un elemento di mercato pari alla differenza che deve esistere tra il prezzo d'intervento per il grano duro e, rispettivamente, il prezzo di riferimento del grano tenero da panificazione, da un lato, e il livello del prezzo di mercato del grano duro e, rispettivamente, del grano tenero da panificazione, prevedibile in caso di raccolto normale sulla base delle condizioni naturali della formazione dei prezzi nella zona di produzione più eccedentaria della Comunità, dall'altro. Oltre all'elemento di mercato di cui sopra, i prezzi indicativi comprendono le spese di trasporto dalla zona eccedentaria di Ormes alla zona di Duisburg.

2. Un prezzo di intervento, al quale l'ente nazionale di intervento deve acquistare il grano che gli viene offerto, semprechè rispondente a determinati requisiti qualitativi e quantitativi; a tal fine, a norma dell'art. 3 del regolamento n. 2727/75, viene fissato ogni anno un prezzo d'intervento per il grano duro.

3. Un prezzo di riferimento per il grano tenero da panificazione.

4. Un prezzo d'entrata, al cui livello dev'essere portato, mediante prelievi variabili, il prezzo dei cereali importati a buon mercato.

Come ho già detto, la controversia in esame riguarda solo la differenza tra i prezzi d'entrata del grano tenero e del grano duro. Tutti i prezzi cui ho fatto riferimento devono quindi essere calcolati in reciproca correlazione, perchè altrimenti potrebbero scaturirne effetti economici indesiderati. Sotto questo profilo, hanno giuridicamente indiscussa rilevanza i nn. 2 e 5 del 3° comma dell'art. 40 del Trattato. Il n. 2 di detto comma stabilisce che l'organizzazione comune del mercato deve limitarsi a perseguire gli obiettivi enunciati nell'art. 39 e (con-

temporaneamente) deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità. Il n. 3 dello stesso comma stabilisce che una (eventuale) politica comune dei prezzi deve essere basata su criteri comuni e su metodi di calcolo uniformi. Le ricorrenti attribuiscono grande importanza a queste due disposizioni sotto il profilo della presunta illegittimità per cui esse criticano la fissazione del prezzo d'entrata per il grano duro.

Accanto a questo sistema di prezzi, l'art. 10 del suddetto regolamento di base n. 2727/75 consente pure la concessione di aiuti alla produzione del grano duro. Poichè l'aiuto alla produzione costituisce un mezzo alternativo per tutelare i produttori, l'aumento dell'aiuto può risolversi in una riduzione dei prezzi di intervento e di entrata. Perciò anche questa circostanza va presa in considerazione nel procedimento. Le ricorrenti vogliono infatti ottenere una riduzione del prezzo d'entrata del grano duro. L'aiuto alla produzione può essere differenziato a seconda delle zone ed essere limitato a determinate zone. Esso è comunque limitato a talune qualità di grano. Una limitazione dell'aiuto alla produzione a determinate zone e a determinate qualità è stata disposta col regolamento n. 1143/76.

Questo per quanto riguarda le caratteristiche generali dell'organizzazione di mercato di cui trattasi. Come ho già detto, nella presente causa si critica principalmente la differenza — considerata eccessiva — tra i prezzi d'entrata del grano tenero e quelli del grano duro, ed in particolare il prezzo d'entrata del grano duro, ritenuto, in tale contesto, troppo elevato.

Come risulta dal fascicolo, per la stagione 1978/79 il prezzo d'entrata è stato fissato ad un livello leggermente inferiore ai prezzi indicativi, e cioè, per il grano tenero, a 159,40 UCE e, per il grano duro, a 221,30 UCE la tonnellata. Per la stagione 1979/80 questi prezzi d'entrata sono stati fissati, sempre a livello leggermente inferiore al prezzo indicativo, a 197,45 e, rispettivamente, 273,40 UCE la tonnellata. Le differenze tra il prezzo d'entrata del grano tenero e quello del grano duro sono quindi aumentate notevolmente rispetto alle differenze registrate fino al 1973/74, pur se il divario tra i prezzi, dalla stagione 1974/75 alla stagione 1979/80, era diminuito, in base ai conteggi delle ricorrenti, dal rapporto di 100 : 151,2 a quello di 100 : 138,5. Secondo le ricorrenti, questo rapporto è tuttavia ancora molto superiore a quello che, a loro avviso, è il rapporto di prezzo effettivo tra grano tenero e grano duro sul mercato mondiale. Le intervenienti francesi e il Governo italiano hanno contestato questa affermazione, nelle memorie scritte, per quel che riguarda le qualità di frumento reperibili sul mercato mondiale e costituenti i parametri per un raffronto. Su questo punto, nella fase scritta, Consiglio e Commissione si sono limitati in sostanza ad osservare che il regolamento di base non implica alcun obbligo di tener conto dei rapporti di prezzo esistenti sul mercato mondiale anche per quel che riguarda l'organizzazione comune di mercato. Considerato l'obbligo da me sottolineato, e sancito dall'art. 4 del regolamento n. 2727/75, di stabilire i prezzi in modo che le differenze corrispondano ai divari prevedibili sulla base delle condizioni normali della formazione dei prezzi, vorrei osservare marginalmente, su questa constatazione che mi pare di per sè formalmente esatta, che, indirettamente, i rapporti di prezzo esistenti sul mercato mondiale per qualità paragonabili hanno senza dubbio una certa importanza, specie qualora si siano

costituiti effettivamente in base al normale gioco della domanda e dell'offerta. Su questo punto, comunque, gli argomenti svolti dalle intervenienti francesi e dal Governo italiano nel corso della fase scritta mi sembrano più pertinenti.

Oltre che ai rapporti di prezzo sul mercato mondiale, le ricorrenti si richiamano anche ai rapporti tra i prezzi di costo del grano duro e del grano tenero nella Comunità. Circa le considerazioni da esse svolte su questo punto, vorrei osservare che le ricorrenti danno un peso un po' eccessivo alle affermazioni della Corte di giustizia, la quale, nella sentenza Werhahn (punto 10 della motivazione), dichiara che tra il prezzo di costo del grano duro e quello del grano tenero vi è una relazione nel senso che normalmente il prezzo del primo è superiore del 20 % circa al prezzo del secondo. Nell'atto introduttivo le ricorrenti non accennano affatto al risultato delle indagini da esse condotte quanto al futuro andamento dei costi di produzione. Solo durante la fase orale esse hanno trattato diffusamente l'andamento dei costi di produzione del grano duro e del grano tenero nella Comunità. Una delle loro più interessanti conclusioni in proposito è che il reciproco rapporto di questi costi di produzione varia notevolmente a seconda delle zone, con tendenza a divenire sempre più favorevole al grano duro man mano che si passa a considerare grano duro prodotto nelle zone meridionali della Comunità. Il valore dei dati cui sono pervenute le ricorrenti è stato tuttavia posto in dubbio da altre parti in causa. Sia nell'atto introduttivo, sia successivamente, nel corso del procedimento, le ricorrenti hanno peraltro insistito nell'attribuire maggiore importanza, sotto questo profilo, ai rapporti di prezzo esistenti sul mercato mondiale. In caso di libera formazione dei prezzi, i costi di produzione rispecchierebbero inevitabilmente i rapporti tra i prezzi sul mercato mondiale. Sottolineo, in proposito, che ritengo questo ragionamento fondamentalmente esatto sotto il profilo economico, ed eventualmente anche pertinente. In linea di principio esatto, in quanto in regime di libera formazione dei prezzi le imprese con alti costi di produzione sono destinate a scomparire. Eventualmente anche pertinente, in quanto, come ho osservato prima, i prezzi indicativi devono tener conto, fra l'altro, dei rapporti di prezzo prevedibili sulla base delle condizioni naturali di formazione dei prezzi.

Quanto agli altri elementi di fatto, mi paiono particolarmente interessanti quelli di cui farò ora cenno.

In primo luogo, per le stagioni di cui trattasi è pacifico che, sul mercato comunitario, la situazione era eccedentaria per il grano tenero e deficitaria per il grano duro. Nel corso della trattazione orale la Commissione ha prodotto i dati relativi all'importazione di grano duro dai paesi terzi in Italia ed in Francia, dati che risultano notevolmente superiori a quelli riguardanti le importazioni in Germania. Nel 1979 in Francia sono state importate 242 929 tonnellate di grano duro, in Italia 523 835 tonnellate e nella Repubblica federale di Germania solo 154 726 tonnellate, pur se a queste si deve aggiungere una parte delle importazioni olandesi, che sono state pari a 143 789 tonnellate. Benchè, di per sè, non dicano assolutamente nulla sulla percentuale del grano importato destinata all'industria di trasformazione, ritengo che questi dati siano comunque importanti per determinare lo sfondo in cui s'inquadra la controversia. Essi rendono infatti plausibile la tesi della Commissione, secondo cui i prezzi del grano duro prodotto in Italia e in Francia hanno tendenza ad allinearsi ai prezzi d'entrata. In una situazione deficitaria che si estende agli stessi paesi

produttori è in effetti difficile, in base alla legge della domanda e dell'offerta, fare previsioni diverse. Sotto questo profilo, appare molto meno attendibile la tesi delle ricorrenti, non corroborata da solidi dati, secondo cui l'industria ubicata nelle zone di produzione può procurarsi grano duro a buon mercato.

Dopo l'adesione della Grecia, secondo quanto ha esposto in udienza l'interveniente francese, il mercato comunitario non è più deficitario per il grano duro. Per la controversia in esame, che si riferisce a stagioni di vendita precedenti, questa osservazione si rivela tuttavia priva d'interesse.

Dal fascicolo risulta incontestabilmente che la trasformazione di grano duro da parte dell'industria molitoria tedesca ha subito, tra il 1975 e il 1979, una riduzione del 20 %. Secondo le ricorrenti, ciò sarebbe dovuto — e pare una teoria attendibile — al fatto che la grande differenza di prezzo tra grano duro e grano tenero ha indotto i pastifici ad abbandonare sempre più il grano duro per servirsi di grano tenero, benchè questo sia meno idoneo al tipo specifico di lavorazione. Questa sostituzione è stata possibile in quanto la Repubblica federale di Germania, diversamente dai paesi produttori, non vieta ai pastifici di usare grano tenero. Una delle conseguenze di questa possibilità di sostituzione è, a giudizio delle ricorrenti, che solo in parte si può riversare sui pastifici l'onere degli alti prezzi d'importazione gravante sull'industria molitoria. Poichè anche questo assunto appare plausibile, ne terrò conto, nel prosieguo della mia esposizione, come ipotesi di lavoro.

Le condizioni alle quali le industrie molitorie acquistano le materie prime sono determinate non solo dal prezzo di queste e dalla possibilità o meno di sostituire il grano duro con il grano tenero, ma anche dai costi del trasporto. I mulini e i pastifici ubicati nelle zone di produzione o in prossimità delle stesse sono quindi avvantaggiati, per la loro posizione, rispetto alle imprese i cui fornitori sono più distanti. La sussistenza di un siffatto vantaggio concorrenziale sotto il profilo delle spese di trasporto è stata contestata, in base a dati precisi, dalle intervenienti francesi, specie per quel che riguarda i rapporti tra le industrie tedesca e francese. Il fatto che questi dati, ed in particolare la rilevanza degli itinerari scelti come base, siano stati contestati in udienza dalle ricorrenti, lascia qualche perplessità su questo punto. È però incontestato che la Francia esporta una certa quantità di grano duro in Germania. Pare quindi improbabile che al problema delle spese di trasporto vada attribuito grande peso, diversamente da quanto avviene par la fissazione dei prezzi indicativi. È difficilmente contestabile il fatto che le industrie molitorie italiane e tedesche, a causa della distanza, non sono in grado di farsi concorrenza. Va inoltre escluso che i pastifici italiani possano avvalersi di vantaggi nei costi di trasporto per quel che riguarda il mercato tedesco. Nell'analisi delle possibili cause dell'asserito pregiudizio, potrò quindi rinunciare ad esaminare nei dettagli le differenze nelle spese di trasporto sostenute dalle varie imprese di trasformazione del frumento che si trovano in reciproca concorrenza.

Per altri elementi di fatto rinvio, come ho già detto, alla relazione d'udienza, che contiene una chiara esposizione degli argomenti dedotti dalle parti a sostegno

delle rispettive tesi. Su tali argomenti, per quanto necessario, mi soffermerò nella parte delle mie conclusioni dedicata ai corrispondenti punti della controversia.

3. Sulla ricevibilità

Come preannunciato, esaminerò ora i sei argomenti svolti a sostegno dell'eccezione d'irricevibilità.

Il Consiglio sostiene che i ricorsi sono irricevibili, in *primo* luogo perche si riferirebbero ai prezzi d'entrata per tutte le stagioni, dal 1974/75 al 1979/80 compreso. Ciò sarebbe in palese contrasto con la giurisprudenza della Corte e andrebbe contro il principio della certezza del diritto. Questo principio vieterebbe di rimettere in discussione le transazioni economiche già portate a termine. Questa tesi mi pare insostenibile. Essa implica infatti una conclusione a contrario, tratta dalla sentenza Kampffmeyer ed altri (cause 56-60/74). La Corte ha allora affermato, al punto 6 della motivazione, che «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, . . .». Da questa formula non è certo possibile arguire che l'art. 215 osta ad una domanda di risarcimento di un danno già verificatosi. Il tenore dell'art. 215, chiaro sotto questo profilo, sottolinea, al contrario, che detto articolo si riferisce in primo luogo al pregiudizio *già* patito. La Corte si è richiamata agli ordinamenti giuridici degli Stati membri, nella parte successiva del citato punto della motivazione, solo in via sussidiaria, per giustificare l'estensione della sfera di applicazione dell'art. 215 a danni futuri, ma prevedibili con certezza. Il primo mezzo del Consiglio, ora in esame, è stato del resto disatteso espressamente dalla Corte nelle cause 3 e 4/64 (Chambre Syndicale de la Sidérurgie Française, Racc. 1965, pag. 668) e 19 ed altre/69 (Richez-Parise ed altri, Racc. 1970, pag. 325).

In *secondo* luogo, sia il Consiglio che la Commissione osservano che le ricorrenti avrebbero dovuto anzitutto esaurire i mezzi d'impugnazione offerti dal diritto interno. Ora, su questo punto, nella sentenza Wagner (causa 12/79, Racc. 1979, pag. 3657), al punto 10 della motivazione, la Corte ha affermato, a proposito di un analogo argomento svolto dalla Commissione poco prima del presente procedimento, che «l'azione di danni di cui agli artt. 178 e 215 del Trattato è stata istituita come rimedio autonomo, dotato di una particolare funzione nell'ambito del regime delle impugnazioni e subordinato, quanto al suo esercizio, a condizioni attinenti al suo specifico oggetto. Essa non ha lo scopo di consentire alla Corte il controllo della validità dei provvedimenti adottati dagli organi nazionali competenti per l'attuazione di determinate misure nell'ambito della politica agricola comune o di valutare le conseguenze pecuniarie derivanti dall'eventuale invalidità di tali provvedimenti». Dai successivi punti 12 e 13 della motivazione si può unicamente arguire, a mio parere, che solo i giudici nazionali possono pronunciarsi sulla legittimità dei provvedimenti nazionali d'attuazione relativi alla politica agricola comunitaria, se necessario facendo ricorso all'art. 177 del Trattato. Non se ne può invece desu-

mere che la domanda di risarcimento ex art. 215 per illegittimo comportamento della Comunità debba essere preceduta dall'impugnazione dei provvedimenti nazionali d'attuazione. Già nella sentenza Merkur (causa 43/72, Racc. 1973, pag. 1055, punto 6 della motivazione) la Corte ha del resto espressamente affermato che «sarebbe d'altronde in contrasto con il principio di sana amministrazione della giustizia e con quello dell'economia processuale costringere la ricorrente a far ricorso ai mezzi di diritto interno e ad attendere così a lungo la sentenza definitiva». Nemmeno dal punto 14 della motivazione della sentenza Amylum (cause 116 e 124/77, Racc. 1979, pag. 3560), nè dal punto 6 — formulato quasi sempre negli stessi termini — della motivazione di una serie di altre sentenze emesse nel 1979 (Racc. 1979, pagg. 2955, 3017, 3045 e 3091), è possibile trarre la conclusione che l'azione di danni di cui all'art. 215 debba essere preceduta, nella fattispecie, da un'azione dinanzi al giudice nazionale per contestare l'imposizione dei prelievi o per ottenere il rimborso degli stessi. L'originalità e l'autonomia dell'azione di risarcimento basata sugli artt. 178 e 215 del Trattato sono anzi espressamente confermate nella motivazione di tutte le summenzionate sentenze. In base a questi precedenti giurisprudenziali ritengo in definitiva superfluo approfondire la questione del se le ricorrenti nelle presenti cause disponessero di rimedi giurisdizionali sul piano nazionale (esse lo negano, mentre la Commissione, rispondendo ai quesiti rivoltile dalla Corte, ha tentato di farlo credere).

In *terzo* luogo, il Consiglio, la Commissione e il Governo italiano sostengono che il ricorso è irricevibile, in quanto sostanzialmente non mira alla riparazione di un danno, bensì alla revisione della politica del Consiglio e della Commissione in materia di prezzi d'entrata. Si tratterebbe, quindi, di uno sviamento di procedura. Quanto a detta eccezione, posso limitarmi ad osservare che la Corte, fra l'altro nelle sentenze Schöppenstedt (causa 5/71, Racc. 1971, pag. 975) e Holtz en Willemsen (causa 153/73, Racc. 1974, pag. 675), ha già più volte respinto analoghe eccezioni d'irricevibilità richiamandosi all'autonomia e alla specifica funzione e finalità dell'azione di risarcimento di cui all'art. 215, 2° comma, del Trattato. Nemmeno si può sostenere che l'oggetto dei presenti ricorsi per risarcimento non sia precisamente definito o che faccia difetto l'indicazione dei motivi della pretesa. Sotto questo profilo, in questo caso non si può nemmeno far valere che la Corte, al punto 9 della motivazione della sentenza Schöppenstedt, ha dichiarato ammissibile l'eccezione d'irricevibilità perchè la domanda di risarcimento verteva su un danno non meglio precisato. In proposito si può far rinvio anzitutto ai punti 6 e 7 della motivazione della sentenza Granaria (causa 90/78, Racc. 1979, pagg. 1090, 1091). Nella presente fattispecie, inoltre, il danno di cui si chiede il risarcimento e i motivi della pretesa sono debitamente precisati. Le parti però dissentono così radicalmente sulla questione dell'effettiva sussistenza del danno e del nesso causale con le decisioni, assertivamente illegittime, relative alla fissazione dei prezzi, che il suddetto punto della sentenza Schöppenstedt, unitamente a considerazioni di economia processuale, costituisce nella fattispecie un ulteriore motivo per dare la precedenza a questi problemi nella trattazione del merito. Il fatto, denunciato dal Consiglio e dalla Commissione nella terza

eccezione, che l'art. 215, 2° comma, sia stato fatto valere abusivamente, potrà essere infatti efficacemente smentito soltanto qualora si dimostri che, anche trattandosi di un comportamento illegittimo, questo non ha causato un danno concreto. Ora, nella fattispecie, ciò può avvenire, per i motivi già indicati, solo nell'ambito dell'esame del merito.

La *quarta* eccezione d'irricevibilità sollevata dal Consiglio consiste nell'assumere che i regolamenti impugnati sono stati emanati dalla Commissione e che, quindi, i ricorsi dovevano essere diretti soltanto contro la Commissione. Poichè il contenuto dei provvedimenti della Commissione era fondamentalmente determinato dalle summenzionate decisioni del Consiglio in materia di prezzi, anche questa eccezione dovrà essere respinta.

Poichè le ricorrenti chiedono inequivocabilmente il risarcimento di un danno provocato da decisioni del Consiglio e della Commissione, e non chiedono affatto la restituzione dei prelievi fissati dalle autorità nazionali, va respinta anche la quinta eccezione della Commissione, che si fonda su un modo di vedere opposto.

Infine, il Governo italiano, interveniente, solleva una *sesta* eccezione di irricevibilità, sostenendo che il presente procedimento verte solo in apparenza su una nuova questione. In realtà, si tratterebbe dello stesso problema già affrontato nelle cause Werhahn ed altri (cause 63-69/72, Racc. 1973, pag. 1229) e Kampffmeyer ed altri (cause 56-60/74, Racc. 1976, pag. 711), cioè della legittimità dell'organizzazione comune di mercato nel settore dei cereali. Poichè, nella presente fattispecie, l'asserita illegittimità riguarda un altro aspetto di tale organizzazione, diverso da quello esaminato nelle cause precedenti, la domanda verte in realtà su un oggetto diverso, e poichè solo alcune delle ricorrenti sono le stesse dei procedimenti anteriori, penso che anche questa eccezione vada respinta.

4. Sulla prova del danno allegato e del nesso causale tra il presunto danno e la presunta illegittimità dei relativi provvedimenti del Consiglio e della Commissione

4.1. *Alcuni principi fondamentali della politica agricola comune che vanno presi in considerazione nella fattispecie*

Onde porre nella giusta luce i presupposti dell'esistenza del danno e del rapporto causale tra questo ed i comportamenti di cui si fa carico alle istituzioni, ritengo utile ricordare anzitutto alcune caratteristiche fondamentali della politica agricola comune. Per ciascuna di queste caratteristiche indicherò di volta in volta la rispettiva rilevanza ai fini dei presupposti che si devono ora esaminare ed ai quali è subordinata qualsiasi azione di risarcimento fondata sull'art. 215, 2° comma.

In *primo* luogo va ricordato che, ai sensi dell'art. 38, n. 2, del Trattato CEE, le norme per l'instaurazione del mercato comune si applicano (anche) ai prodotti agricoli, qualora negli artt. 39-46 (compreso) non sia disposto altrimenti. Inoltre, dall'art. 40, n. 2, si evince che l'organizzazione comune dei mercati agricoli, così resa possibile, può implicare un intervento di maggior o minor intensità sulla struttura del mercato. L'importanza di queste due considerazioni per il problema in esame risiede, generalmente parlando, nel fatto che la politica agricola comune non può mai ignorare del tutto la struttura del mercato comune.

Secondo la giurisprudenza — che devo ancora esaminare — relativa al principio di proporzionalità e secondo la significativa sentenza nelle cause riunite 80 e 81/77 (Commissionnaires Réunis e Ramel, Racc. 1978, pag. 927), la politica agricola comune non *può* nemmeno escludere interamente gli effetti della struttura del mercato. Da questa circostanza derivano, fra l'altro, le seguenti conseguenze. Qualora la struttura del mercato, ad esempio in ragione della rendita di posizione delle industrie francesi e italiane che lavorano il grano duro, abbia effetti dannosi per altre imprese, ubicate a maggior distanza dalle zone di produzione del grano duro, per questo danno non si può chiedere il risarcimento. Inoltre, è pure escluso che si possa agire per risarcimento, allegando l'illegittimità di una organizzazione comune di mercato, in caso di alterazione delle condizioni di concorrenza provocata da disparità tra le legislazioni nazionali, da provvedimenti nazionali di sostegno e da pratiche delle imprese che falsino la concorrenza, qualora l'organizzazione comune di mercato non comprenda autonome disposizioni. Contro siffatte distorsioni, si deve invece agire, in linea di principio, ai sensi dell'art. 38, n. 2, sulla base delle norme del Trattato relative alla creazione del mercato comune.

Non meno importante per la fattispecie in esame è l'incidenza del normale gioco della domanda e dell'offerta sul livello dei prezzi da prevedersi in caso d'importazione, nei paesi produttori, di grano duro proveniente dai paesi terzi, in proporzioni così massicce come quelle che, secondo i dati prodotti dalla Commissione, si sono registrate nel periodo in esame. La struttura del mercato porterà inevitabilmente il prezzo del grano duro prodotto in Francia ed in Italia ad adeguarsi al livello dei prezzi del grano importato. In tal caso, infatti, ad un prezzo leggermente inferiore al livello del prezzo d'entrata, il produttore di grano duro riuscirà sempre a vendere il suo prodotto in Francia ed in Italia. A quanto dichiara la Commissione, un adeguamento del genere, fenomeno prevedibile, si è effettivamente verificato. Infine, un prezzo d'entrata assertivamente troppo alto dovrà esser pagato dalla clientela industriale non solo negli Stati membri del Nord, ma anche in Francia ed in Italia. Indubbiamente, poichè anche il livello dei prezzi per il grano duro locale si adegua, per effetto della struttura del mercato, a questo prezzo d'entrata assertivamente troppo alto, la reciproca posizione concorrenziale delle industrie di trasformazione tedesche, francesi e italiane non dovrebbe quindi venire modificata da detto livello di prezzi assertivamente troppo alto. Non si vede, quindi, come da questa situazione potesse scaturire un danno per le industrie trasformatrici tedesche.

Una *seconda* caratteristica fondamentale della politica agricola comune risiede nel fatto, già ripetutamente ribadito dalla Corte — tra l'altro nelle sentenze Werhahn ed altri (cause 63-69/72, Racc. 1973, pag. 1229) e Kampffmeyer ed altri (cause 56-60/74, Racc. 1976, pag. 711), che tra i vari scopi elencati dall'art. 39 del Trattato CEE non vi è alcun rigido ordine gerarchico. In altre parole, le istituzioni della Comunità possono temporaneamente attribuire maggior importanza ad alcuni degli scopi di cui all'art. 39 rispetto ad altri, sempre indicati dallo stesso articolo. Questa facoltà delle isti-

tuzioni di dare temporaneamente la precedenza all'uno o all'altro scopo è già stata riconosciuta nella causa 5/67 (Beus & Co., Racc. 1968, pag. 120). In particolare, quindi, si può incentivare la produzione di grano duro, che nella Comunità è deficitaria, mediante prezzi relativamente alti oppure mediante aiuti. Aggiungo che un'azione intesa ad incoraggiare il passaggio dalla produzione di grano tenero, eccedentaria, a quella di grano duro, deficitaria, sembra inoltre conforme allo scopo, di cui all'art. 39 a), dello sviluppo razionale della produzione agricola e dell'impiego ottimale dei fattori di produzione, nonchè alla finalità, di cui all'art. 39 d), relativa alla garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti. Il carattere temporaneo della preferenza attribuita ad un alto livello di autoapprovvigionamento implica che, una volta raggiunto un sufficiente grado di autarchia, la preferenza dev'esser data ad altri scopi. La necessità di concentrarsi temporaneamente su determinati obiettivi è stata anche espressamente confermata dalla Corte al punto 24 della motivazione della sentenza emessa nella causa 5/73 (Balkan-Import-Export, Racc. 1973, pag. 1091). Dato il compito di cui all'art. 2, riguardante anche la politica agricola comune, di promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'intera Comunità, nell'ambito dell'organizzazione del mercato cerealicolo si potrà, ed anzi si dovrà, tener conto anche di considerazioni di politica regionale. Quanto allo scopo della stabilizzazione dei mercati, di cui all'art. 39 c), nella sentenza Werhahn ed altri (summenzionato punto 12 della motivazione) e nella sentenza Kampffmeyer ed altri (punto 13 della motivazione) è già stato rilevato che la stabilizzazione del mercato non significa che le posizioni raggiunte nella precedente situazione di mercato debbano in ogni caso venir conservate. Oltre alla tutela dei produttori e degli acquirenti contro le oscillazioni dei prezzi sul mercato mondiale, nonchè contro le incidenze di forti squilibri nell'entità dei raccolti sulla formazione di prezzi, il fine della stabilizzazione dei mercati implica pure, a mio avviso, la possibilità di eliminare tanto le eccedenze strutturali quanto le carenze produttive strutturali. Esso non implica sicuramente che anche un naturale vantaggio concorrenziale dei produttori o delle industrie di trasformazione di determinate zone della Comunità debba venir eliminato. Si veda, in proposito, oltre alla sentenza Werhahn, anche la sentenza 17 dicembre 1970 (causa 34/70, Synacomex, Racc. 1970, pag. 1233).

In *terzo* luogo, mi pare utile ricordare che il Consiglio dispone di un notevole margine discrezionale non solo quanto alla classificazione gerarchica degli obiettivi di cui all'art. 39, ma anche quanto alla scelta delle forme e dei mezzi più idonei per conseguire tali obiettivi. L'art. 40, n. 2, menziona in proposito tre forme di organizzazione di mercato, tra le quali il Consiglio può scegliere, a seconda dei prodotti. L'art. 40, n. 3, 1° comma, dispone poi che l'organizzazione comune, in una delle forme indicate al n. 2, può comprendere tutti i provvedimenti necessari al raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 39. In particolare vengono indicati, a titolo d'esempio, discipline dei prezzi, sovvenzioni sia alla produzione che alla distribuzione, sistemi per la costituzione di scorte e per il riporto, meccanismi comuni di stabilizzazione all'importazione o all'esportazione. Come risulta dalla prassi della politica agricola comune, questo elenco non è, d'altra parte, tassativo. Sono quindi possibili, ad esempio, anche sovvenzioni per

il miglioramento dei redditi e norme qualitative, e la disciplina dei prezzi, come è noto, può inoltre assumere le forme più diverse. La scelta dei mezzi da impiegare nel caso concreto sarà quindi determinata, oltre che dagli obiettivi dell'art. 39, dai principi giuridici generali, nonchè dalla natura dei prodotti di cui trattasi e dalla situazione del relativo mercato, in primo luogo da considerazioni di politica economico-sociale. Ciascuno è libero, in relazione ai suoi interessi o alle sue idee in materia di politica economico-sociale, ivi comprese considerazioni di politica regionale, o in base a considerazioni di bilancio oppure di politica legislativa o ad altre considerazioni, di dichiarare la sua preferenza per l'impiego di determinati mezzi. Nella mia precedente attività — accademica — l'ho fatto anch'io, più d'una volta. Tuttavia, in un procedimento giurisdizionale, ciò che importa è anzitutto constatare che, anche dopo che è stata effettuata una scelta politica a favore di una determinata gerarchia degli obiettivi dell'art. 39, la gerarchia scelta lascia ancora, normalmente — e ciò vale anche per il mercato dei cereali —, un notevole margine di discrezionalità quanto alla scelta dei mezzi da impiegarsi in concreto. Questo potere discrezionale del Consiglio deve venir rispettato, in forza delle disposizioni del Trattato, dalla Corte di giustizia. Di conseguenza si deve affermare che, ai sensi della giurisprudenza della Corte — tra l'altro del punto 13 della motivazione della più volte richiamata sentenza Kampffmeyer (cause 50-60/74, Racc. 1976, pag. 711) —, nell'ambito delle azioni miranti a far dichiarare la responsabilità extracontrattuale della Comunità per un'attività normativa che implica scelte di politica economica, i limiti del potere discrezionale del Consiglio possono considerarsi superati solo in caso di grave violazione di una norma giuridica «superiore» che tutela i singoli. Quale possa essere il contenuto di una norma «superiore» è già stato in parte chiarito dalla giurisprudenza della Corte. La futura giurisprudenza in materia fornirà ulteriori precisazioni. Nella fattispecie, tenuto conto della suddetta formula usata dalla Corte, non è certo possibile far richiamo al principio — derivante dall'art. 30, n. 1, 3° comma, del Trattato e dai principi giuridici comuni agli Stati membri — della proporzionalità tra i mezzi impiegati e gli obiettivi perseguiti, se ad un'eventuale constatazione dell'impiego di mezzi sproporzionati non corrispondesse la lesione di alcun interesse proprio delle ricorrenti. In proposito ho già osservato che, in una situazione deficitaria, la fissazione del prezzo ad un livello troppo alto per tutti gli acquirenti in concorrenza fra loro non modifica necessariamente la rispettiva posizione concorrenziale. Di fronte ad una asserita violazione di norme del regolamento di base in questione, si dovrà anzitutto stabilire se le norme di cui trattasi rientrino nella categoria delle norme «superiori», secondo l'espressione usata dalla Corte. Qualora così fosse, si dovrà poi accertare che le norme in questione hanno lo scopo di tutelare gli interessi per i quali il singolo ha adito il giudice. Per quel che riguarda le decisioni politiche circa il grado di preferenza comunitaria a favore del grano duro di produzione nazionale non pare, per i motivi già esposti parlando del principio di proporzionalità, che ciò possa affermarsi con certezza. Dato che, com'è noto, la domanda di prodotti agricoli e di mangimi presenta scarsa elasticità in funzione dei prezzi,

deve ritenersi inverosimile che un elevato prezzo d'entrata vigente per tutti gli acquirenti, in una situazione deficitaria come quella verificatasi per il grano duro, possa provocare, come tale, alterazioni della rispettiva posizione concorrenziale e quindi pregiudicare alcuni acquirenti.

Per contro, dall'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato, come pure dalla giurisprudenza della Corte, si desume che il divieto di discriminazione contenuto nella suddetta norma rappresenta effettivamente una norma «superiore», posta a tutela tanto dei produttori quanto dei consumatori. Ciò è stato espressamente affermato nella sentenza 64/76 (Dumortier, Racc. 1979, pag. 3091). Per una esauriente rassegna della giurisprudenza fino al 1978, in materia di divieto di discriminazione, mi richiamo alla pubblicazione di G. Druesne, *La politique agricole commune devant la Cour de Justice des Communautés Européennes 1958-1978* (Paris, Éditions Techniques et Économiques, pag. 81-112). Va escluso a priori, per i motivi già esposti, che un prezzo d'entrata fissato a livello troppo alto, ma uniforme, possa aver provocato, in quanto tale, una discriminazione vietata di questo genere a danno dei consumatori tedeschi, come sostengono le ricorrenti. A ciò si aggiunge che le ricorrenti, a sostegno del loro punto di vista, invocano anche il vantaggio naturale — sotto il profilo concorrenziale — di cui godono le industrie molitorie francesi e italiane, le quali potrebbero acquistare la materia prima a prezzi inferiori. Prescindendo dalla obiettiva contestabilità di questa affermazione, in proposito si deve ricordare che la Corte ha già dichiarato, nella summenzionata sentenza Werhahn (punto 17 della motivazione), che siffatta circostanza «non costituirebbe, di per sè stessa, una discriminazione vietata, ma sarebbe il semplice effetto dell'ubicazione più vantaggiosa delle imprese francesi». Inoltre, dalle sentenze 9 e 11/71 (Compagnie d'approvisionnement, Racc. 1972, pag. 391), 43/72 (Merkur, Racc. 1973, pag. 1055) e 7/76 (IRCA, Racc. 1976, pag. 1213), Druesne desume — giustamente, a mio avviso — la regola generale che differenze di posizione concorrenziale derivanti da provvedimenti nazionali non altrimenti vietati dal diritto comunitario non costituiscono una discriminazione vietata ai sensi dell'art. 40. Comunque, poichè questo elemento pare abbia particolare importanza per le cause in esame, in relazione al divieto di usare il grano tenero per la fabbricazione di paste alimentari, divieto vigente in alcuni Stati membri, ma non nella Repubblica federale di Germania, aggiungo a tale regola generale le seguenti osservazioni. Differenze nella posizione concorrenziale tra operatori economici di diversi Stati membri, causate da siffatte divergenze nelle politiche nazionali, non costituiscono alcuna discriminazione nel sistema del Trattato, visto nel suo complesso. La nozione di discriminazione presuppone infatti che l'autore del provvedimento riservi un trattamento diverso a situazioni comparabili senza che questa disparità di trattamento sia giustificata da ragioni obiettive (in proposito, cfr. fra l'altro la sentenza 19 ottobre 1977, cause 117/76 e 16/77, Ruckdeschel, Racc. 1977, pag. 1753), oppure che situazioni diverse vengano trattate nello stesso modo (cfr., in proposito, la sentenza sui «frigoriferi italiani», causa 13/63, Racc. 1963, pag. 335). Se invece la disparità di conseguenze per i concorrenti dei vari Stati membri deriva da divergenze tra le disposizioni normative o amministrative degli Stati membri considerati, è escluso

che sussista discriminazione; al massimo può esservi distorsione ai sensi dell'art. 101 del Trattato e, in tal caso, si dovrà intervenire con i mezzi contemplati da questo articolo. Qualora non sussistano i presupposti per applicare questa norma, si potrà prendere in considerazione l'applicazione dell'art. 100. Nel caso in cui una delle disposizioni nazionali in questione, normative o amministrative, risulti contrastante con le norme relative alla libera circolazione delle merci, ed in particolare con gli artt. 30-34, sarà possibile intervenire in base a detti articoli. Benchè non sia escluso che, in tale contesto, si possa configurare una discriminazione, non si tratterà comunque di una discriminazione ai sensi del 2° comma dell'art. 40, n. 3, del Trattato. Il divieto di discriminazione ivi sancito riguarda infatti, secondo il chiaro tenore della norma, solo le discriminazioni nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

Infine, per quel che riguarda le norme giuridiche «superiori», le ricorrenti si riferiscono all'ultimo comma dell'art. 30, n. 3. Per ora basterà osservare, in proposito, che i criteri comuni e i metodi di calcolo uniformi ivi menzionati sembrano costituire indiscutibilmente una norma giuridica superiore destinata a tutelare i singoli solo qualora l'inosservanza di questa norma costituisca

— *vuoi* una discriminazione ai sensi del comma precedente,

— *vuoi* una violazione del principio di proporzionalità, principio cui la Corte sembra aver riconosciuto, fra l'altro nella sentenza Werhahn, il carattere di norma giuridica superiore posta a tutela dei singoli,

— *vuoi* una violazione di qualsiasi altro principio giuridico generalmente ammesso, al di fuori dell'art. 30, come lo sviamento di potere o il travisamento dei fatti su cui si basa il provvedimento.

Inoltre, allorchè si allega la violazione di una di queste norme giuridiche superiori nell'ambito dell'impugnazione di un atto normativo, si dovrà inoltre provare che si tratta di una «violazione particolarmente grave» di una siffatta norma superiore.

4.2. *Il presupposto del danno*

Sullo sfondo delle caratteristiche generali della politica agricola comune, testé esposte, esaminerò ora anzitutto i presupposti del risarcimento definiti all'art. 215 del Trattato.

Le ricorrenti nelle cause 197, 198, 199, 200, 243 e 245/80 valutano il danno da esse patito nella differenza tra un equo prezzo d'entrata per il grano duro e quello fissato ad un livello troppo alto, dalla quale si dovrebbero defalcare gli importi che le ricorrenti sono riuscite a recuperare aumentando i prezzi di vendita delle loro semole.

La ricorrente nella causa 247/80 sostiene che il pregiudizio da essa subito consiste nella differenza tra l'equo prezzo della semola di grano duro, quale si può calcolare in base ad un equo prezzo d'entrata del grano duro, alla resa del grano duro e ai costi di trasformazione del grano duro in semola, da un lato, e i prezzi realmente corrisposti all'industria molitoria tedesca per questa semola, dall'altro.

In tutte le cause, il prezzo d'entrata, assertivamente troppo alto, del grano duro

è quindi determinante per la liquidazione del danno. Sotto questo profilo è superfluo esaminare la pretesa, connessa a quella principale di risarcimento, e a questa subordinata, di versamento degli interessi.

Nella condizione relativa all'esistenza di un danno effettivo, cui è subordinata la possibilità di promuovere con successo un'azione a norma dell'art. 215, 2° comma, si possono ravvisare, alla luce della sentenza Richard Pool (causa 49/79, Racc. 1980, pag. 569), due diversi aspetti. In primo luogo, l'esistenza di un danno effettivo deve essere provata, sia pure *prima facie.* Si veda in proposito il punto 10 della motivazione di detta sentenza.

In secondo luogo, ai sensi del punto 11 della motivazione della stessa sentenza, il danno allegato deve essere precisamente valutato.

Secondo la Commissione, nella fattispecie l'esistenza del danno non è provata, neppure *prima facie,* in quanto le industrie molitorie tedesche non avrebbero affatto operato in perdita, nè avrebbero dovuto compensare con propri mezzi patrimoniali la presunta differenza nei prezzi di costo rispetto ai concorrenti francesi e italiani. Benchè, a mio avviso, anche la prova del lucro cessante, e non solo quella del danno emergente, possa indicare che vi è stato un pregiudizio reale, condivido, sia pure per motivi diversi, il punto di vista della Commissione, secondo cui non è stata provata la realtà del danno assertivamente patito dai vari interessati. Come ho già ampiamente sottolineato nelle mie osservazioni generali sulle caratteristiche della politica agricola comune, anche ammettendo l'ipotesi che i prezzi d'entrata del grano duro siano stati fissati ad un livello troppo alto per tutta la Comunità, non se ne può affatto arguire che da tale fissazione di un prezzo troppo alto sia derivato un pregiudizio alle imprese tedesche interessate. Al contrario, si deve presumere che, in una situazione deficitaria, i reciproci rapporti concorrenziali tra gli acquirenti di grano duro nei vari Stati membri non siano stati modificati dalla fissazione uniforme dei prezzi d'entrata ad un livello troppo alto.

Per nessuna delle imprese in questione si può quindi ritenere a priori che detti prezzi d'entrata troppo alti l'abbiano danneggiata. Le ricorrenti, del resto, di fronte agli argomenti e agli elementi di fatto dedotti dalla Commissione e dalle intervenienti francesi, non sono affatto riuscite a provare che, nella fattispecie in esame, tale modo di vedere non è corretto. Che esse, anzi, abbiano implicitamente ammesso il contrario verrà dimostrato fra poco, nel corso dell'esame del nesso causale tra danno allegato e presunto comportamento illecito.

Quanto al secondo aspetto della condizione relativa alla realtà del danno, si deve concludere che le ricorrenti non hanno concretamente valutato il danno che avrebbero patito. Il loro calcolo dell'entità del danno è, al contrario, prevalentemente astratto. Esse avrebbero quanto meno dovuto cercare di dimostrare in qual misura la fissazione del prezzo d'entrata ad un livello troppo alto avesse peggiorato la loro posizione concorrenziale nei confronti dei loro anta-

gonisti francesi e italiani. Le ricorrenti non hanno invece fatto alcun tentativo del genere. Il loro calcolo astratto si fonda infatti sul presupposto — molto inverosimile, come ho già indicato, nelle condizioni di mercato esistenti — che esse siano state danneggiate da questo prezzo d'entrata assertivamente troppo alto, mentre i concorrenti francesi ed italiani non ne avrebbero risentito affatto. Anche su questo punto ritornerò esaminando qui appresso la condizione del nesso di causalità.

4.3. *Il presupposto del nesso causale*

Per quel che riguarda la condizione relativa alla prova del rapporto causale tra il presunto comportamento illecito e il danno assertivamente patito, faccio rinvio anzitutto a quanto ho già detto sulle caratteristiche generali della politica agricola comune. Oltre l'organizzazione comune del mercato dei cereali, altre possibili cause di un eventuale danno sarebbero anzitutto i vantaggi connessi all'ubicazione delle industrie francesi e italiane, nonchè le loro eventuali migliori prestazioni o i loro minori profitti. Inoltre, nella fattispecie si deve considerare come possibile causa di pregiudizio in particolare la differenza, cui nel procedimento è stata data tanta importanza, tra le discipline giuridiche nazionali in materia di qualità vigenti per la fabbricazione delle paste alimentari. Come ho già osservato, dalla giurisprudenza della Corte si desume che le disparità di posizione concorrenziale provocate da queste due cause non risultano incompatibili con il divieto di discriminazione di cui all'art. 40 o con altre norme giuridiche superiori che sono state richiamate. Entrambe queste cause possono anche avere sulla posizione concorrenziale un'incidenza priva di qualsiasi rapporto con il prezzo d'entrata, assertivamente troppo alto.

Nel prosieguo della mia esposizione mi limiterò a queste due altre possibili cause dell'allegato — anche se, come ho già detto, non comprovato — danno. Quanto alla prima di queste altre possibili cause, cioè alle naturali condizioni di concorrenza, le ricorrenti, in vari punti delle loro memorie, dichiarano espressamente che anche queste condizioni vanno considerate come fatto generatore del danno da esse subito. In udienza, questo assunto è stato ancora una volta espressamente confermato in risposta ad una mia domanda. L'ubicazione vantaggiosa delle industrie italiane sarebbe l'elemento che ha impedito alle ricorrenti, in particolare, di trasferire sugli acquirenti l'onere del prezzo d'entrata troppo alto. In questa parte della mia esposizione posso limitarmi a questa osservazione e non considero necessario richiamare la mia precedente conclusione secondo cui, nella situazione deficitaria esistente, in base ai dati della Commissione, anche in Francia ed in Italia, deve piuttosto ritenersi che la struttura del mercato escluda qualsiasi svantaggio concorrenziale per le industrie del Nord sotto il profilo dei prezzi delle materie prime, anche qualora i prezzi d'entrata fossero stati fissati ad un livello troppo alto. Anche questo è stato espressamente ammesso in udienza dalle ricorrenti, in risposta ad una mia domanda in merito. Subito dopo, esse hanno tuttavia dichiarato che ciò è esatto (ed ora cito letteralmente la registrazione magnetica) «se la situazione giuridica e, di conseguenza, la situazione concorrenziale, fossero identiche in tutti gli Stati membri. La differenza decisiva deriva tuttavia dal fatto che l'obbligo di purezza (Reinheitsgebot) vige solo parzialmente. Il pregiudizio principale è dovuto alla sostituzione del grano duro con il grano tenero, provocata da un'estensione esagerata del divario fra i prezzi. Questa diversa situazione economica, nella Repubblica federale di

Germania, ma anche nel Belgio, nei Paesi Bassi e in Gran Bretagna, da un lato, e in Francia ed in Italia, dall'altro, è determinata dalla circostanza che gli effetti economici dell'eccessivo divario dei prezzi, non giustificato economicamente, dello squilibrio dei prezzi (per usare la formula del collega Modest), sono attenuati nei paesi in cui vige un "obbligo di purezza"».

Dal seguito della risposta risulta poi che, per le ricorrenti, questa differenza di normativa costituisce una discriminazione vietata. Implicitamente si sarebbe dovuto, del resto, trarre analoga conclusione già dalla risposta data dalle ricorrenti ai quesiti loro rivolti per iscritto dalla Corte prima della fase orale. Per l'importanza effettiva della differenza di legislazione, che anche in tal sede era stata indicata come causa del pregiudizio, è irrilevante che la Repubblica federale di Germania, la Francia e l'Italia abbiano o meno la facoltà, in forza di altre disposizioni del Trattato, di istituire o di mantenere in vigore un «Reinheitsgebot».

Nel presente procedimento, in particolare, non ha alcuna importanza la questione del se il divieto, imposto in Francia ed in Italia, di usare il grano tenero nella fabbricazione delle paste alimentari sia eventualmente in contrasto con gli artt. 30-34 del Trattato CEE, come hanno incidentalmente sostenuto le ricorrenti in corso di causa.

Rispondendo ad una più precisa domanda del giudice relatore, le ricorrenti hanno ancora confermato che, a loro avviso, il divieto vigente in Italia quanto alla trasformazione del grano tenero impedisce all'industria tedesca di trasferire l'onere dell'alto prezzo d'entrata del grano duro, mentre l'industria italiana può impiegare, per di più, grano tenero per i prodotti destinati all'esportazione in Germania.

Da queste risposte non si può trarre altra conclusione se non quella che, per le ricorrenti, la principale causa del danno ch'esse asseriscono di aver subito, senza peraltro, come abbiamo detto, fornirne la prova, risiede non tanto nell'entità del prezzo d'entrata quanto nella diversità delle normative nazionali in materia di qualità. Quanto al presunto livello eccessivamente alto del prezzo d'entrata, esse hanno infatti riconosciuto espressamente che tale livello, come tale, non ha provocato svantaggi concorrenziali per l'industria tedesca. Quanto alle presunte differenze nelle condizioni di concorrenza, che deriverebbero dalla detta differenza di legislazione, esse sostengono a torto che questa differenza provoca una discriminazione. Nella prima parte di questo capitolo della mia esposizione ho già detto che dal testo dell'art. 40, n. 3, e dalla chiara giurisprudenza della Corte su questo punto risulta che siffatte disparità tra le legislazioni nazionali non danno luogo ad alcuna discriminazione vietata ai sensi dell'art. 40, n. 3. Poichè, in definitiva, è in questo elemento che si ravvisa la causa principale del presunto danno, la domanda di risarcimento di tutte le ricorrenti va respinta.

5. Sull'asserita illegittimità dei prezzi d'entrata del grano duro

Le mie precedenti considerazioni mi hanno portato a concludere che il danno allegato non è stato sufficientemente provato, nè concretamente valutato e che le stesse ricorrenti, rispondendo ai quesiti loro rivolti per iscritto dalla Corte e in udienza, hanno precisato che la causa principale del danno da esse assertivamente subito non va ricercata nella fissazione del prezzo d'entrata come tale, bensì nelle divergenze delle legislazioni in materia di qualità delle paste alimentari. L'esame approfondito del terzo presupposto necessario affinchè abbia suc-

cesso un'azione per responsabilità extracontrattuale, cioè, nella fattispecie, dell'illegittimità della fissazione dei prezzi d'entrata per il grano duro, mi pare quindi sia divenuto superfluo.

Per completare la mia esposizione e per l'eventualità che la Corte non condivida il mio punto di vista, presenterò — in quanto necessario — anche le mie conclusioni sul terzo presupposto, ma in maniera succinta. Anche per questo punto posso riferirmi a quanto ho detto in precedenza circa alcune caratteristiche generali della politica agricola comune.

L'argomento delle ricorrenti, secondo cui nella fissazione dei prezzi d'entrata per il grano duro non si sarebbe tenuto debitamente conto dei normali rapporti di prezzo vigenti sul mercato mondiale, manca anzitutto di una solida base di fatto, visto che i dati relativi ai prezzi del mercato mondiale, prodotti nel corso della fase scritta, fra l'altro, dalle intervenienti francesi e dal Governo italiano, non sono stati contestati in modo convincente. Inoltre, non è stato provato che, anche qualora si dovesse ritenere che la fissazione dei prezzi d'entrata è in contrasto con l'ottavo punto del preambolo del regolamento di base n. 2727/75, invocato a sostegno di questo argomento, o con l'art. 4 dello stesso regolamento, in quanto questa norma rispecchierebbe lo stesso orientamento, queste disposizioni possono inoltre essere considerate come norme giuridiche superiori, poste a tutela dei singoli, sulle quali, nella fattispecie, potrebbero fondarsi i diritti delle ricorrenti.

La preferenza espressa dalle ricorrenti nel presente procedimento a favore dello strumento politico degli aiuti alla produzione non tiene conto del potere discrezionale di cui dispone il Consiglio nella scelta dei mezzi da impiegare.

Nelle mie precedenti considerazioni ho già detto che ritengo inesatto, sia in base agli argomenti delle ricorrenti stesse, sia in base alla passata giurisprudenza della Corte ed all'intero sistema del Trattato, il fatto che i prezzi d'entrata del grano duro, fissati ad un livello ritenuto eccessivamente alto, costituiscano una discriminazione ai sensi dell'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato CEE, a danno delle industrie di trasformazione del Nord.

Prescindendo dalla questione del se le ricorrenti abbiano ragione quando desumono dall'art. 40, n. 3, 3° comma, un obbligo di applicare criteri economici razionali nella fissazione dei prezzi, non è provato che un siffatto obbligo debba essere considerato come derivante da una norma giuridica superiore posta a tutela dell'industria interessata, ed alla quale le ricorrenti possano far richiamo nell'ambito di un procedimento promosso a norma dell'art. 215, 2° comma.

Dire che il Consiglio, nel fissare questi prezzi, avrebbe agito in contrasto con le finalità dell'art. 39 ed in particolare con quella della stabilizzazione dei mercati è una tesi che va respinta, per considerazioni analoghe a quelle esposte dalla Corte nelle sentenze pronunciate in esito alle due precedenti cause promosse da alcune delle ricorrenti. In proposito si può far rinvio ai punti 12 e 13 della motivazione della sentenza Werhahn (cause 62-69/72, Racc. 1973, pag. 1229) e al punto 13 della motivazione della sentenza Kampffmeyer ed altri (cause 56-60/74, Racc. 1976, pag. 711).

Il fatto che il Consiglio, nel determinare l'entità dei prezzi d'entrata, abbia dovuto tener conto anche di considerazioni di bilancio non può certo considerarsi sviamento di potere. Si trattava del resto,

come risulta dalle spiegazioni della Commissione e del Consiglio, non già di aumentare le entrate della Comunità, bensì di valutare comparativamente i costi e i risultati degli strumenti alternativi costituiti dal prezzo d'entrata e dagli aiuti alla produzione.

L'assunto secondo cui nella fissazione dei prezzi d'entrata sarebbe stato violato il principio di proporzionalità, non essendosi tenuto conto dei rapporti di prezzo esistenti sul mercato mondiale tra frumento duro e frumento tenero, manca anzitutto, come ho già osservato, di una solida base di fatto. Circa i costi di produzione del grano duro e del grano tenero nell'area comunitaria, più significativi per l'organizzazione dei mercati nel settore dei cereali, le ricorrenti, nel corso dell'udienza, hanno certo prodotto dati interessanti. Tuttavia, i rapporti di prezzo molto difformi che ne risultano per le varie zone di produzione confermano piuttosto il fatto che al Consiglio deve riconoscersi, anche in questa materia, un certo potere discrezionale. L'argomento ora in esame non tiene poi conto della circostanza che il richiamo al principio di proporzionalità deve quantomeno poggiare anche su un'attendibile dimostrazione del fatto che l'entità dei prezzi d'entrata non si giustifica nemmeno in base al principio, più volte ribadito dalla Corte, della preferenza comunitaria, nè in base ad un richiamo all'art. 39, lettere q) e b) del Trattato. Questa dimostrazione non è stata fornita dalle ricorrenti.

Poichè, a mio parere, i ricorsi dovrebbero venir respinti già in quanto non soddisfano le altre condizioni cui è subordinata l'azione di risarcimento, mi pare che questi pochi cenni sulla presunta illegittimità della fissazione dei prezzi d'entrata siano sufficienti.

6. Sui motivi dello stralcio di un documento riservato della Commissione

L'interveniente belga aveva prodotto, in allegato alle sue osservazioni scritte, un documento interno della Commissione, per il quale, nel corso della trattazione orale, è stato provato che si trattava di un documento riservato e privo d'importanza per la definitva formazione della volontà della Commissione e del Consiglio. Contemporaneamente la Commissione ha provato che il documento prodotto non era provvisto dell'apposita copertina con l'indicazione del suo carattere riservato e provvisorio, mentre l'interveniente non è riuscita a controbattere, in udienza, l'assunto della Commissione secondo cui il documento non poteva esser stato consegnato ad uno o più membri del Comitato consultivo per i cereali. Non è stato nemmeno sostenuto, nè provato, che il contenuto del documento sia stato esposto oralmente, nella riunione del Comitato consultivo. La decisione della Corte, resa nota in udienza, di stralciare il documento dal fascicolo processuale e di non tener conto dei brani di esso citati nelle memorie scritte è giustificata, date le circostanze, dal fatto che il documento è incompleto e può quindi indurre in errore, dal suo carattere interno e riservato, nonchè dall'assunto della Commissione, non smentita dall'interveniente belga, secondo cui i membri del Comitato consultivo non potevano averne avuto conoscenza in modo legittimo. Con questa motivazione si tiene debitamente conto del fatto, provato dall'esperienza, che documenti in-

terni della Commissione, dichiarati riservati, sono ciononostante pervenuti, talvolta, a terze persone dalle quali non si può avere la garanzia ch'esse non ne diano notizia in ambienti più vasti e non se ne servano anche altrimenti all'esterno delle istituzioni.

La tesi secondo cui i singoli, per questo motivo, non potrebbero mai far uso dei documenti interni che la Commissione definisce riservati sarebbe, a mio avviso, eccessiva. La Commissione stessa è responsabile della misura in cui vengono resi noti i suoi documenti riservati. Tenuto conto delle molteplici fughe di notizie ed addirittura della pubblicazione di documenti interni della Commissione, o quanto meno del loro tenore, mi pare anche esagerato e contrario all'esperienza sostenere che un siffatto uso impedisca qualsiasi elaborazione di schemi provvisori o qualsiasi discussione all'interno delle istituzioni. L'illecito uso di siffatti documenti dovrà invece, a mio giudizio, essere di volta in volta provato dall'istituzione interessata, e la Corte dovrà di volta in volta decidere in merito.

7. Conclusione

In base alle precedenti considerazioni concludo come segue:

1. le domande di risarcimento vanno respinte, in quanto non è stata provata la realtà del danno allegato, questo non è stato precisamente valutato e il nesso causale tra il danno allegato e la fissazione dei prezzi d'entrata da parte dell'istituzione non è stato dimostrato, nemmeno prima facie;

2. le ricorrenti vanno perciò condannate alle spese del giudizio, eccezion fatta per le spese delle intervenienti;

3. la decisione relativa al documento della Commissione 81, 1209 DK può venir motivata nel modo indicato.