Nelle cause riunite 83 e 94/76, e 4, 15 e 40/77,

BAYERISCHE HNL VERMEHRUNGSBETRIEBE GMBH & CO. KG, con sede in Gut Heinrichsruh,

BERND ADLEFF, commerciante, residente in Grasslfing,

F. X. ZOLLNER KG, con sede in Regensburg,

CHRISTOF SCHWAB, agronomo, residente in Gut Schwaben,

con gli avvocati F. Modest, A. Heemann, J. Gündisch, G. Rauschning, K. Landry, W. Röll, B. Festge, H. Heemann, P. Wegemer, del foro di Amburgo, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. Félicien Jansen, huissier de justice, 21, rue Aldringen,

e JOHANN SEIDL, residente in Regenstauf, con gli avvocati von Boetticher, Bernet & Partner, del foro di Monaco di Baviera, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso l'avv. Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe II,

ricorrenti,

contro

LA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA, rappresentata dalle sue istituzioni,

1. IL CONSIGLIO, rappresentato dal suo consigliere giuridico Bernhard Schloh, in qualità d'agente, 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, Lussemburgo,

   e

2. LA COMMISSIONE, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. Peter Gilsdorf, in qualità d'agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il proprio consigliere giuridico sig. Mario Cervino, Edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

cause aventi ad oggetto una domanda di risarcimento a norma dell'art. 215, 2° comma, del Trattato CEE, per il danno assertivamente arrecato ai ricorrenti dal regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, relativo all'acquisto obbligatorio di latte scremato in polvere detenuto dagli enti d'intervento e destinato ad essere usato negli alimenti per gli animali (GU 15 marzo 1976, n. L 67, pag. 18),

LA CORTE,

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

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

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

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

I — Gli antefatti ed il procedimento

1. L'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari contempla un sistema di prezzi fondato in particolare sul prezzo indicativo del latte, nonchè sui prezzi d'intervento stabiliti principalmente per il burro e per il latte magro (o scremato) in polvere.

Nonostante questo sistema di prezzi, la Comunità ha una sovraproduzione di latte che si traduce in particolare in rilevanti scorte di latte magro in polvere presso gli enti d'intervento.

2. Tra i provvedimenti adottati dalla Comunità per smaltire dette scorte, vi è il regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, relativo all'acquisto obbligatorio di latte magro in polvere detenuto dagli enti di intervento e destinato ad essere usato negli alimenti per animali (GU n. L 67, pag. 18).

Detto regolamento ha istituito un obbligo d'acquisto di latte magro in polvere detenuto dagli enti d'intervento e destinato ad essere usato nell'alimentazione degli animali diversi dai giovani vitelli (art. 1).

Per garantire l'osservanza di detto obbligo, la concessione dell'aiuto per taluni alimenti vegetali (semi di colza, di ravizzone, di soia, ecc.) è subordinata al versamento di una cauzione o all'esibizione di un documento, redatto in base ad uno schema comunitario dall'autorità competente dello Stato membro che controlla la denaturazione, in prosieguo designato «attestato d'acquisto e di denaturazione» (artt. 2 e 6).

Qualunque messa in libera pratica nella Comunità di alimenti vegetali importati (come i semi oleaginosi, farine degli stessi, alcune preparazioni foraggere, ecc.) è subordinata alla presentazione di un «certificato proteine» (art. 3, n. 1).

Il certificato è rilasciato dagli Stati membri a chiunque ne faccia domanda. Il ri-

lascio del certificato è subordinato alla costituzione di una cauzione o alla presentazione di un «attestato d'acquisto e di denaturazione» (art. 3, n. 2).

Per i contratti conclusi prima del giorno dell'entrata in vigore del regolamento, gli acquirenti successivi dei prodotti di cui agli artt. 2 e 3, o dei prodotti proteici derivanti dalla loro trasformazione, subiscono l'incidenza dell'onere che risulta dal regime definito nel regolamento (art. 5).

Il regolamento, entrato in vigore il 15 marzo 1976, è stato applicato fino al 31 ottobre 1976 (art. 11).

3. L'attività dei ricorrenti consiste nell'allevamento e nella vendita di pulcini, nell'allevamento di galline da uova e nella produzione di uova. I ricorrenti sostengono di essere stati lesi dall'aumento del prezzo degli alimenti per animali causato dal regolamento n. 563/76.

4. Sullo stesso problema vertono le domande pregiudiziali di cui alle cause 114/76, Bela-Mühle Josef Bergmann KG/Grows-Farm GmbH & Co. KG; 116/76 Granaria/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten e Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën; ed alle cause riunite 119 e 120/76, Kurt A. Becher/Hauptzollamt Bremen-Nord e Ölmühle Hamburg AG/Hauptzollamt Hamburg-Waltershof.

5. I ricorsi sono stati depositati rispettivamente il 19 agosto e il 30 settembre 1976, e il 10 e il 31 gennaio e il 6 aprile 1977.

Con ordinanze 10 novembre 1976, 31 gennaio e 15 febbraio 1977, la Corte ha deciso di riunire le cause 83 e 94/76, e 4 e 15/77 ai fini del procedimento scritto ed orale.

6. La Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di sentire, all'udienza del 3 maggio 1977, le osservazioni delle parti circa la responsabilità delle Comunità per quanto riguarda il regolamento n. 563/76, restando esclusi il nesso causale fra il regolamento e il danno subito nonchè la natura e l'entità di questo.

7. Con tre sentenze identiche in data 5 luglio 1977 (Racc. 1977, pagg. 1211, 1247 e 1269) nei tre procedimenti pregiudiziali menzionati sub 4, la Corte ha dichiarato invalido il regolamento n. 563/76.

8. In seguito a dette sentenze la Corte, continuando il procedimento nelle presenti cause, ha inviato alle parti delle lettere del seguente tenore: «Le parti sono invitate a fornire ogni elemento che possa servire ad accertare se vi sia un nesso diretto e necessario fra detto regolamento e il danno lamentato dai ricorrenti. In particolare, esse sono pregate di indicare in proposito se i ricorrenti avessero la possibilità di evitare tali conseguenze, nei rapporti coi loro fornitori, opponendosi a che questi si rivalessero sui prezzi degli alimenti dell'incidenza del regime istituito dal regolamento.»

Con memorie depositate rispettivamente il 13 settembre, il 5 e il 23 agosto 1977, i ricorrenti nelle cause riunite 83 e 94/76, e 4 e 15/77, come pure il Consiglio e la Commissione, si sono pronunciati sulle conseguenze dell'invalidità del regolamento n. 563/76 ed hanno risposto alle domande rivolte loro dalla Corte.

Con memorie depositate rispettivamente il 4, 22 e 23 novembre 1977, ciascuna di dette parti ha poi preso posizione sulle risposte date dalle altre parti.

9. Nella replica, depositata il 13 ottobre 1977, il ricorrente nella causa 40/77 ha ritenuto superfluo trattare dell'invalidità del regolamento n. 563/76. La replica era quindi limitata alle conseguenze di tale invalidità e conteneva, al tempo stesso, le risposte del ricorrente alle domande fatte dalla Corte. La Commissione ha depositato la controreplica nella causa 40/77 il 23 novembre 1977,

limitandosi del pari alle conseguenze dell'invalidità del regolamento n. 563/76.

Con ordinanza 9 gennaio 1978, la Corte ha deciso di riunire la causa 40/77 alle cause riunite 83 e 94/76, e 4 e 15/77, ai fini del procedimento orale.

10. Indi la Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di sentire le osservazioni delle parti nelle presenti cinque cause, all'udienza del 1° febbraio 1978, sulle conseguenze dell'invalidità del regolamento n. 563/76, restando però escluso il calcolo particolareggiato del danno

II — Le conclusioni delle parti

I *ricorrenti* concludono che piaccia alla Corte:

1. Condannare la convenuta a versare loro a titolo di risarcimento:
   a) 175 506,32 DM (causa 83/76)
   b) 33 527,02 DM (causa 94/76)
   c) 18 694,14 DM (causa 4/77)
   d) 21 098,81 DM (causa 15/77)
   e) 28 274,28 DM (causa 40/77)
2. Porre le spese a carico della convenuta.

La *convenuta* conclude che piaccia alla Corte:

1. Respingere i ricorsi.
2. Porre le spese a carico dei ricorrenti

III — I mezzi e gli argomenti delle parti relativi alla validità del regolamento n. 563/76

In proposito le parti hanno svolto mezzi ed argomenti identici a quelli dedotti dai partecipanti ai procedimenti pregiudiziali 119 e 120/76.

IV — I mezzi e gli argomenti dedotti dalle parti in seguito alle sentenze della Corte in data 5 luglio 1977 che hanno dichiarato invalido il regolamento n. 563/76

1. Violazione grave di una norma giuridica e nesso causale fra detta violazione e il danno asserito

a) I *ricorrenti* sostengono che la nozione di violazione grave, qual è stata applicata dalla Corte, può essere considerata sotto due aspetti: quello della norma e quello della sua incidenza sugli interessati.

La brevità della motivazione delle sentenze 5 luglio 1977 mostra che la Corte ha ritenuto che l'obbligo d'acquistare era una violazione così manifesta del principio di proporzionalità e del divieto di discriminazione da rendere superflua ogni ulteriore trattazione della violazione stessa nella sentenza o qualsiasi limitazione della portata di questa a determinati aspetti particolari della disciplina.

Non vi è alcun precedente in cui la Corte abbia affermato l'illegittimità di un provvedimento di politica economica delle istituzioni comunitarie e abbia ciononostante negato il diritto al risarcimento per il motivo che l'accertata illegittimità non era abbastanza grave.

I ricorrenti non possono ammettere che la nozione di violazione grave del diritto si basi su quella di sacrificio speciale subito nell'interesse generale («Sonderopfer», in prosieguo «sacrificio speciale»), nozione questa nota al diritto tedesco.

La responsabilità del Consiglio per i propri atti normativi non si può paragonare alla responsabilità per atti legislativi degli organi parlamentari degli Stati membri. I regolamenti del Consiglio non possono essere assimilati alle leggi degli Stati membri, ma solo a regolamenti per i quali i limiti legali dell'autorizzazione siano stati determinati restrittivamente.

Ora, anche se si adottasse la teoria del «sacrificio speciale», risulterebbe che nella fattispecie sono stati imposti ai ricorrenti dei «sacrifici speciali»: l'obbligo di acquistare costituisce, secondo le sentenze della Corte, «una ripartizione discriminatoria degli oneri tra i vari settori agricoli». Ciò significa che la Corte ha ammesso che un onere particolarmente gravoso pesava sul settore del pollame, a profitto dell'industria del latte.

I ricorrenti soggiungono, quanto alla teoria del «sacrificio speciale», che decisivo non è il numero delle persone coinvolte, bensì l'eventuale possibilità di distinguerle, come gruppo, dal resto della collettività. È questo il caso nostro. La Corte ha chiarito che le conseguenze finanziarie della vendita delle eccedenze di latte magro in polvere avevano leso in modo sostanziale i produttori di carne suina e gli allevatori di pollame. Questi gruppi sono nettamente delimitabili. I ricorrenti sottolineano in proposito che, fra tutti gli stadi del circuito economico coinvolti dall'obbligo di acquistare, i soli ad aver subito un danno sono gli allevatori di animali destinati alla macellazione, i quali non hanno potuto rivalersi sui loro clienti degli aumenti di prezzo.

I ricorrenti hanno elaborato, in base ad informazioni ottenute dai loro fornitori, delle tabelle secondo le quali l'onere derivante dal regolamento n. 563/76 oscilla fra 0,36 e 2,34 DM il quintale. I ricorrenti hanno pure prodotto le fatture relative agli acquisti di alimenti, ovvero, onde evitare di sovraccaricare il fascicolo della Corte, compilato delle tabelle in cui sono elencate le fatture, facendo certificare da ciascun fornitore l'esattezza delle quantità ivi indicate.

I ricorrenti sostengono che non si può porre a loro carico l'obbligo d'indicare come vada precisamente calcolato detto rincaro né le modalità dello stesso. Si tratta infatti di elementi di calcolo che esorbitano dalla loro competenza.

I ricorrenti assumono d'aver subito un danno grave: nella causa 83/76, il danno supera di oltre il 50 % l'utile annuo della ricorrente. Nella causa 94/76, il danno corrisponde all'incirca all'utile annuo dichiarato. Nelle cause 4/77 e 15/77, il danno corrisponde al 20 % circa dell'utile annuo.

Quanto al nesso causale, i ricorrenti deducono che, in diritto, non si possono erigere ulteriori barriere contro il diritto al risarcimento, una volta che un regolamento sia stato dichiarato invalido. Si può solo esigere che, in sede d'applicazione delle norme generali di causalità vigenti in fatto di responsabilità delle persone pubbliche, le conseguenze aberranti, cioè inadeguate o assolutamente imprevedibili, del danno non siano incluse nella responsabilità della Comunità.

b) La *Commissione* sostiene, come osservazione preliminare di principio, che non vi è stata alcuna violazione grave di una norma giuridica. Il fatto che siano state violate norme giuridiche superiori non è sufficiente in proposito. Data l'esiguità degli indizi atti a far ritenere che sussista un principio giuridico comune agli Stati membri in fatto di responsabilità del legislatore per gli atti normativi, la Commissione assume che la responsabilità della Comunità può aversi, in casi del genere, solo per danni specifici e gravi, cioè che la nozione di violazione grave va precisata almeno pure per quanto riguarda la categoria degli interessati e la natura del danno.

Nelle cause finora discusse dinanzi alla Corte e nelle quali la Comunità è stata condannata in linea di principio, si è trattato vuoi di una legge particolare (cause riunite, 5, 7 e 13-24/66, Kampffmeyer e altri/Commissione, sentenza del 14 luglio 1967, Racc. 1967, pag. 318; causa 30/66, Kurt A. Becher/Commissione, sentenza del 30 novembre 1967, Racc. 1967, pag. 370), vuoi di un atto riguardante una cerchia molto limitata di persone (causa 74/74, CNTA/Commissione, sentenza del 14 maggio 1975, Racc. 1975, pag. 533).

Nella fattispecie, è coinvolto un numero quasi incalcolabile di operatori. Per quanto riguarda in particolare il gruppo dei cinque ricorrenti, la Commissione rileva che tutti gli allevatori di pollame e produttori di uova sono uniformemente toccati. Non sussiste dunque il danno specifico, né il «sacrificio speciale», bensì l'onere è stato ripartito uniformemente su un settore economico nel suo complesso.

Non sussiste nemmeno il danno grave. In proposito, si deve determinare l'entità del danno subito. Si deve del pari tener presente la politica d'insieme seguita dalle istituzioni comunitarie nel settore del pollame e delle uova.

La Commissione rileva che le sentenze della Corte in data 5 luglio 1977 si limitano ad accertare in via del tutto generica che gli oneri sono stati ripartiti fra i vari settori agricoli. Completamente diversa è la questione del se il danno lamentato dai ricorrenti, il quale poteva manifestarsi solo al terzo o al quarto anello della catena causale, possa essere con certezza attribuito al regolamento dichiarato invalido. Inoltre, nelle azioni del presente tipo, è necessario che vi sia un nesso causale diretto, nesso che nella fattispecie manca.

Onde corroborare la tesi relativa alla gravità del danno ed al nesso causale, la Commissione determina l'eventuale onere supplementare derivante dal regolamento n. 563/76, mediante esempi tipici:

	Onere supplementare in caso di perdita della cauzione per quintale d'alimenti	Onere supplementare in caso d'impiego di latte magro in polvere per quintale d'alimenti	
		Situazione a fine marzo 1976	Situazione nel luglio 1976
Alimenti per galline ovaiole	1,09 DM	0,77 DM	0,63 DM
Per uovo	0,17 Pf	0,12 Pf	0,10 Pf
Alimenti per gallinelle	1,29 DM	0,91 DM	0,74 DM
Per gallinella	10,98 Pf	7,74 Pf	6,3 Pf
Alimenti per ingrasso	1,95 DM	1,37 DM	1,12 DM
Per kg di pollastro	3,5 Pf	2,5 Pf	2 Pf

La Commissione conclude che l'eventuale rincaro, per quanto riguarda i prodotti finali, è inferiore all'1 % del prezzo di vendita. Stando così le cose, non si può sostenere che i ricorrenti abbiano subito un danno grave.

In realtà, l'incidenza dell'onere supplementare è in ultima analisi così esigua che non si può più rilevare il minimo danno al livello dei prezzi di vendita. Questa constatazione è ulteriormente suffragata dal fatto che, per i prodotti di cui trattasi, il rincaro causato dall'aumento del prezzo delle rotture di soia è quattro volte superiore a quello provocato dall'incidenza dei costi risultanti dall'incorporazione effettiva di latte magro in polvere.

È del resto difficile determinare a posteriori l'incidenza rispettiva della soia e del latte magro sull'aumento di prezzo degli alimenti per il pollame. La Commissione ha l'impressione che, nella primavera 1976, l'industria degli alimenti per animali ha approfittato dell'entrata in vigore della disciplina implicante l'obbligo di acquisto per imporre un aumento generale dei prezzi, pur limitandosi ad indicare sulle fatture: «Il prezzo degli alimenti comprende l'onere derivante dall'impiego obbligatorio di latte magro in polvere».

La Commissione soggiunge essere notorio che, in numerosi casi, i fornitori di alimenti per animali si sono rivalsi sui clienti dell'importo complessivo della cauzione, mentre dal canto loro sopportavano solo l'onere, inferiore, dovuto all'incorporazione del latte magro in polvere. Dato che nella maggior parte dei casi la perdita della cauzione ha potuto probabilmente essere evitata, i costi supplementari che ne derivano dovrebbero in linea di principio essere a carico del responsabile della perdita, cioè, in via generale, dell'importatore.

Le affermazioni relative agli utili dei ricorrenti, in particolare nelle cause 83/76 e 94/76, suscitano lo stupore della Commissione. Dato infatti che l'aumento del costo degli alimenti per animali dovuto all'aumento del prezzo della soia è di molto superiore a quello dovuto all'obbligo di acquisto e dato che le oscillazioni della soia costituiscono un fenomeno abituale, la Commissione non vede come i ricorrenti abbiano potuto, in tali circostanze, continuare l'esercizio delle loro aziende.

c) Il *Consiglio* osserva che la giurisprudenza della Corte non ha finora precisato cosa si debba intendere per violazione grave. Deve trattarsi di una violazione particolarmente palese, di un'infrazione molto grave, del disconoscimento manifesto e grave del contenuto fondamentale di un principio.

Il Consiglio sostiene che le considerazioni che hanno indotto ad istituire l'obbligo d'acquisto non erano a priori inficiate da errore dal punto di vista macroeconomico ed erano, come principio, perfettamente plausibili. Di conseguenza, non si può parlare di violazione grave.

Per quanto riguarda il danno, il Consiglio sostiene del pari che deve trattarsi di un danno grave. Dal punto di vista dell'entità, il danno dovrebbe distinguere la o le persone lese dal resto della collettività; ma la o le persone lese dovrebbero pure distinguersi dal resto della collettività per quanto riguarda il loro numero. La nozione di risarcimento della o delle persone lese da un atto irregolare del legislatore va connessa alla nozione di «sacrificio speciale». Il Consiglio assume che nella fattispecie queste condizioni non sono soddisfatte.

Il Consiglio fa propri gli argomenti della Commissione circa la questione del se sussista un danno grave, tenuto conto della sua entità.

Secondo il Consiglio, i ricorrenti non sono nemmeno stati lesi in modo particolare dall'obbligo d'acquisto. Al contrario, tutti i consumatori di alimenti per animali della Comunità hanno visto aumentare i loro costi. Per corroborare questa tesi, il Consiglio si richiama ai diritti amministrativi tedesco e francese.

Il Consiglio soggiunge che l'adozione del regolamento n. 563/76 è servita come alibi per effettuare altri aumenti di prezzo adducendo come pretesto l'obbligo d'acquisto. Questi aumenti vanno esclusi dai calcoli. Tali importi vanno del pari esclusi qualora i maggiori costi siano dovuti alla perdita della cauzione anziché al detto obbligo.

Il Consiglio sostiene poi che nella fattispecie il nesso causale non è abbastanza stretto per giustificare le domande di risarcimento dei ricorrenti, in quanto il danno si è manifestato solo al terzo o al quarto anello della catena causale.

2. La possibilità per i ricorrenti di rivalersi sui clienti degli oneri derivanti dal regolamento n. 563/76

a) *I ricorrenti nelle cause 83 e 94/76* hanno prodotto numerosi contratti e fatture relative alle loro vendite, dai quali risulterebbe che, tanto prima quanto dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 563/76, essi hanno in linea di massima spuntato per le loro gallinelle gli stessi prezzi di vendita.

Essi hanno inoltre prodotto una relazione peritale del prof. Friedrich Hülse-

meyer e del sig. Siegfried Graser, del novembre 1976, intitolata: Incidenza della disciplina comunitaria relativa al latte magro in polvere sul mercato delle gallinelle e delle uova nella Repubblica federale di Germania. Da questa relazione si desumerebbe che, nel settore della riproduzione delle gallinelle, il mercato non ha struttura oligopolistica. La relazione pone infatti in rilievo che l'ampia omogeneità dei prodotti ed il libero accesso al mercato interno dei concorrenti stranieri tolgono praticamente ai produttori qualsiasi possibilità d'imporre i prezzi ai loro clienti.

La relazione mostrerebbe al tempo stesso che, per un periodo di tre trimestri, nemmeno le variazioni di prezzo degli alimenti composti per il pollame hanno avuto un'influenza di rilievo sulle uova di razze ovaiole giunte a termine. Dato che l'offerta di pulcini di razze ovaiole non ha reagito alla modifica di prezzo degli alimenti per animali, se ne dovrebbe concludere, in base alla legge della domanda e dell'offerta, che nemmeno i prezzi di questi prodotti potevano essere modificati. Per questo motivo la relazione giunge alla seguente conclusione: «Gli aumenti di prezzo non possono essere riversati sullo stadio produttivo seguente, né per i pulcini di un giorno, né per le gallinelle; essi vanno invece assorbiti dal margine di utili degli allevatori».

I ricorrenti nelle cause 83 e 94/76 deducono ancora che il sistema dei prelievi da applicarsi all'importazione di pollame e di prodotti del pollame consente unicamente di evitare che le importazioni da paesi terzi esercitino una pressione sui prezzi. Detto sistema non ha quindi alcuna influenza sulle importazioni da altri paesi membri e, in particolare, dai Paesi Bassi, i quali sarebbero temibili concorrenti nel settore del pollame. Del resto, l'aumento dei costi, causato dall'obbligo d'acquisto, non è stato preso in considerazione all'atto della fissazione del prelievo, dato che questo viene modificato solo in relazione alle variazioni della differenza fra il prezzo dei cereali foraggeri sul mercato comunitario e il prezzo degli stessi sul mercato mondiale, restando escluse le variazioni dovute ad altri fattori.

b) *I ricorrenti nelle cause 4 e 15/77,* che sono produttori di uova, osservano che, contrariamente ai prezzi delle gallinelle e dei pulcini di un giorno, i prezzi delle uova subiscono forti oscillazioni stagionali. Il regolamento n. 563/76 è stato in vigore soprattutto nei sei mesi estivi. Il confronto tra i prezzi nei sei mesi estivi e quelli nei sei mesi invernali non consente di accertare se l'aumento del costo degli alimenti per animali dovuto all'obbligo d'acquisto abbia influito sul prezzo delle uova. Per risolvere tale questione, ci si può basare unicamente su principi astratti d'economia e di gestione delle imprese. I ricorrenti si richiamano in proposito alla sopra citata relazione peritale e ad una relazione suppletiva del 5 settembre 1977, la quale ha ad oggetto l'incidenza della disciplina comunitaria relativa al latte magro in polvere sul mercato delle uova nella Repubblica federale di Germania, in particolare: i fattori che hanno determinato l'andamento del prezzo delle uova nel 1976. Da dette relazioni si desumerebbe che nel 1976 i prezzi delle uova sono stati per tutto l'anno superiori a quelli del 1975. Queste relazioni dimostrerebbero inoltre che detto aumento dei prezzi è dovuto alla diminuzione dell'offerta sul mercato, a sua volta causata dalla diminuzione del numero di uova di razze ovaiole messe alla cova ed alla diminuzione del numero di dette uova giunte a termine. I periti riassumono le loro considerazioni come segue:

«I risultati degli esami dell'andamento dell'offerta e dei prezzi sul mercato delle uova nella Repubblica federale di Germania durante i due ultimi anni, cioè

— la spiegazione del rilevante aumento del prezzo delle uova nel 1976 rispetto all'anno precedente, causato

da restrizioni della produzione per motivi congiunturali a partire dal 1975,

— la definizione del comportamento degli imprenditori sul mercato delle uova, i quali hanno adeguato in modo autonomo le quantità di prodotti, e infine

— la reazione del tutto inelastica dell'offerta interna di uova all'aumento temporaneo del prezzo degli alimenti per animali causato dalla disciplina comunitaria relativa al latte magro in polvere,

consentono quindi di concludere con certezza che sul mercato tedesco delle uova da consumare, l'aumento dei costi degli alimenti per animali causato dal regime della cauzione è stato per intero sopportato dai produttori.»

c) *Il ricorrente nella causa 40/77,* il quale ha un'azienda di allevamento e d'ingrasso di polli, sostiene che, in quanto membro del consorzio di produttori che ha stipulato col macello Franz Zimmerer dei contratti di massima di lunga durata che obbligano i suoi aderenti a concludere con detta impresa dei contratti individuali di vendita per il complesso dei prodotti dei loro allevamenti, è tenuto a rispettare i risultati dei negoziati sui prezzi condotti dalla direzione di detto consorzio col macello Franz Zimmerer. Dato che questa situazione esisteva già nel 1976, il ricorrente non è giuridicamente in grado di vendere i prodotti del suo allevamento ad altri che al detto macello.

A parte ciò, il ricorrente il quale, sotto il profilo economico, è particolarmente vulnerabile, si è realmente trovato nell'impossibilità, nel 1976, di vendere i suoi prodotti ad altri macellatori. Dato che la sua azienda è ubicata in una regione dotata di cattive vie di comunicazione, sotto l'aspetto finanziario non è stato in grado di procedere al trasporto dei suoi polli da macello fino a macelli più distanti, tanto più che i prezzi di vendita che poteva sperare di spuntare nel 1976, presso i macelli situati entro un raggio di 100 km, non erano maggiori di quelli praticati dal macello Franz Zimmerer e che il trasporto avrebbe comunque causato al ricorrente ulteriori spese.

Trattative sono state del resto condotte, senza esito, col macello Franz Zimmerer, fra l'altro dalla direzione del consorzio di produttori di cui il ricorrente è membro, al fine di porre a carico degli acquirenti dei prodotti del ricorrente gli aumenti di prezzo degli alimenti per animali dovuti all'applicazione del regolamento n. 563/76.

Il ricorrente nella causa 40/77 ha del pari prodotto delle fatture relative alle sue vendite dalle quali si desumerebbe che, tanto prima quanto dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 563/76, egli ha spuntato gli stessi prezzi per i suoi prodotti.

d) La *Commissione* sostiene che i ricorrenti nelle *cause 83 e 94/76* hanno potuto o, quanto meno, avrebbero potuto rivalersi sui loro clienti dell'aumento del costo degli alimenti. La relazione Hülsemeyer-Graser non tiene conto della forte posizione sul mercato delle imprese di selezione e di moltiplicazione.

Per quanto riguarda la scelta delle fatture prodotte dai ricorrenti e relative alla vendita dei loro prodotti, la Commissione osserva ch'essa appare piuttosto arbitraria: così, per confrontarle col provento delle vendite effettuate nel periodo marzo-settembre 1976, il ricorrente nella causa 83/76 ha prodotto delle fatture del 28 gennaio 1975, del 15 maggio, 6 febbraio e 28 gennaio 1974; il ricorrente nella causa 94/76 ha prodotto solo due fatture, relative ad un periodo in cui il regolamento n. 563/76 non era applicato.

Nel *campo della produzione delle uova,* la situazione del mercato è del tutto diversa. In questo settore, vi è effettivamente una concorrenza straordinaria-

mente vivace fra produttori di uova, i quali hanno sul mercato una posizione debole rispetto ai loro clienti. La possibilità di aumentare i prezzi in rivalsa nonostante tale situazione dipende quindi dalle condizioni del mercato. Queste condizioni consentono di rivalersi dell'onere derivante dal regolamento n. 563/76, in particolare grazie alle restituzioni all'esportazione ed ai sistemi d'importazione contemplati dall'organizzazione comune dei mercati.

Le esportazioni di uova in guscio sono infatti aumentate del 21 % nel 1976 rispetto al 1975 ed hanno quindi alleggerito il mercato comunitario. Gli importi supplementari fissati nel 1976 (v. l'art. 8 del regolamento n. 2771/75, GU n. L 282 dell'1. 11. 1975, pag. 49), per le uova e per i prodotti a base di uova, in aggiunta ai prelievi, hanno inoltre raggiunto, nel 1976, un livello elevato ed hanno quindi avuto un effetto proibitivo per le importazioni da paesi terzi. I prezzi medi spuntati dai produttori per uova non calibrate consegnate ad un centro d'imballaggio sono aumentati del 29 %; i prezzi di vendita dei centri d'imballaggio ai commercianti sono poi aumentati del 24 %. Tutti gli altri canali distributivi traggono profitto da questo miglioramento dei prezzi.

La Commissione rileva, circa la *causa 40/77*, che anche se, nel periodo di cui trattasi, il ricorrente non avesse spuntato in media dei prezzi più elevati che per l'innanzi, ciò non avrebbe grande importanza per la questione in esame. Sono infatti ignoti i restanti fattori che hanno influito sulla determinazione dei prezzi nell'ambito dei rapporti contrattuali fra il ricorrente e i suoi clienti. Esaminando i vari conteggi prodotti dal ricorrente, la Commissione è colpita dai continui aumenti e ribassi dei prezzi di vendita che palesemente non rispecchiano la situazione generale dei costi (v. ad esempio le fatture del 7 maggio 1976: 1,99 DM/kg; del 3 luglio 1976: 1,93 DM/kg; del 14 settembre 1976: 1,97 DM/kg). Anche sotto questo aspetto, l'andamento generale dei prezzi in questo settore è significativo. Malgrado l'aumento dell'offerta nel 1976 rispetto al 1975, i prezzi in tutte le fasi della distribuzione sono stati superiori a quelli degli anni precedenti. Per i produttori, vi è stato un incremento dell'8,5 %: l'introito medio per gli ingrassatori è passato da DM 1,75 a DM 1,90 il kg di peso vivo. I prezzi di vendita dei macelli sono aumentati del 9,3 % rispetto al 1975. Questi introiti suggeriscono quanto meno che l'aumento del costo degli alimenti per animali si è ripercosso sui prezzi di vendita.

La politica dei prezzi seguita dalla Comunità nel settore del pollame ha fortemente contribuito a questo andamento degli introiti ed ha quindi facilitato la rivalsa sui clienti. Mediante restituzioni all'esportazione ed applicando i sistemi d'importazione contemplati dall'organizzazione comune dei mercati, la Commissione è in grado d'influire sull'offerta effettiva e quindi, indirettamente, sul livello dei prezzi. Durante l'intera campagna diretta a promuovere l'impiego di latte magro in polvere, la Commissione si è valsa ampiamente di tali strumenti.

Le esportazioni di pollastri, infatti, mentre hanno avuto un ristagno nel 1974 e nel 1975, nel 1976 sono aumentate del 34 %. Oltre al prelievo, un importo supplementare è stato riscosso durante l'intero 1976 sulle importazioni da paesi terzi, il che ha avuto come conseguenza che nel 1976 sono state importate nella Comunità circa 5 000 tonnellate di pollastri. Questa importazione è minima rispetto alla produzione comunitaria che è di 2,2 milioni di tonnellate.

c) Nell'adottare il regolamento n. 563/76, il *Consiglio* ha ritenuto che il prezzo d'acquisto del latte magro in polvere sarebbe stato incluso nel calcolo del prezzo degli alimenti per animali e sarebbe stato alla fine riversato sui consumatori. Quando tutti indistintamente gli operatori hanno subito obbligatoriamente il rincaro di un elemento di costo

per una parte dei loro alimenti per animali, è logico aspettarsi che questi maggiori costi vengano riversati sul consumatore finale.

3. Prevenzione del danno

a) I *ricorrenti* dichiarano di non esser stati in grado di opporsi all'aumento uniforme dei prezzi da parte dei loro fornitori di alimenti e ciò per i seguenti motivi: la quantità di alimenti impiegati dagli avicultori non consente loro di accantonare scorte rilevanti; l'immagazzinamento per più di due settimane implica inoltre gravi inconvenienti a causa del disgregarsi degli alimenti composti e del loro deterioramento; se le galline ovaiole, ad esempio, restano prive di alimentazione anche per un solo giorno, la produzione di uova diminuisce di circa il 20 %; il danno che i ricorrenti avrebbero subito in tal caso sarebbe stato molto maggiore di quello causato loro dall'accettare gli aumenti di prezzo; il cambiamento di fornitore di alimenti può del pari causare perdite di rendimento; i fornitori che avevano aumentato i prezzi rappresentavano dall'80 al 90 % circa della produzione industriale di alimenti composti in Baviera; questo fatto, come pure il rilevante fabbisogno dei ricorrenti di alimenti per animali, impedivano di passare da uno di questi grandi produttori a dei produttori di piccole dimensioni; i ricorrenti non potevano rifornirsi in zone più distanti a causa delle spese di trasporto; il ricorrente nella causa 94/76 ha reclamato invano contro gli aumenti di prezzo.

I ricorrenti non vedono alcuna possibilità di esigere dai loro fornitori il rimborso dei maggiori costi loro addossati.

Secondo una dichiarazione del 6 ottobre 1977, la Commissione intende restituire le cauzioni scadute solo a determinate condizioni. Ora, gli operatori che riforniscono di alimenti i ricorrenti non hanno abbandonato la cauzione prestata. Dato che non fruiscono quindi delle modalità di restituzione di cui sopra, si trovano nell'impossibilità di restituire a loro volta del danaro ai ricorrenti.

b) La *Commissione* si chiede se gli acquirenti non avrebbero potuto opporsi con maggior successo agli aumenti consorziandosi o facendo intervenire le loro associazioni. Data la posizione sul mercato relativamente forte della ricorrente nella causa 83/76, la valutazione su questo punto può essere leggermente diversa. La Commissione soggiunge che la questione della rivalsa sui costi fra imprese appartenenti allo stesso gruppo si pone in modo diverso.

La causa 114/76 ha mostrato poi, secondo la Commissione ed il *Consiglio*, che vi erano dei casi in cui il contraente poteva opporsi a che i costi fossero messi a suo carico. La Commissione rileva inoltre che qualora, a causa dell'invalidità ormai acquisita del regolamento n. 563/76, la cauzione venga rimborsata, gli operatori a valle possono attualmente esigere dai loro fornitori il rimborso dei costi loro addossati.

4. La colpa

a) I *ricorrenti* rilevano che, nella sua giurisprudenza, la Corte non ha sinora posto condizioni particolarmente rigide per quanto riguarda la prova della colpa delle istituzioni della Comunità. Secondo questa giurisprudenza, l'esistenza di una violazione grave di una norma giuridica superiore che tuteli i singoli permetterebbe del pari di ritenere che sussiste la colpa.

Ciononostante, nella fattispecie vi sono altri indizi che confermano la colpa del Consiglio: la disciplina in questione ha già suscitato gravi opposizioni in sede di deliberazioni preparatorie. La colpa della Commissione consiste nel fatto di aver proposto il regolamento di cui trattasi al Consiglio e di averlo energicamente sostenuto.

b) La *Commissione* osserva che la Corte, ogni volta che ha dovuto statuire su domande basate sull'art. 215 del Trattato, si è attenuta al principio della colpa. Essa conclude che, tenuto conto di quanto essa ha esposto circa la questione del se vi sia violazione grave di una norma giuridica, è dubbio che sia stata commessa una colpa sufficientemente grave. Se si rinunzia al principio della colpa, il criterio della violazione grave di una norma giuridica acquista un'importanza del tutto particolare.

c) Il *Consiglio* sostiene che, nello stato attuale del diritto, si deve partire dal principio che l'azione di risarcimento è fondata solo se sussiste la colpa e si richiama in proposito ai nn. 20 e 21 della motivazione della sentenza 31 marzo 1977, nelle cause riunite 54-60/76, Cie Industrielle et Agricole du Comté de Loheac e a./Consiglio e Commissione (Racc. 1977, pag. 658).

Secondo il Consiglio, il suo atto non è colposo. Esso si richiama in proposito a quanto ha sostenuto circa la violazione grave.

Per il caso in cui la Corte ravvisasse la colpa nella violazione del principio di proporzionalità, il Consiglio rileva che, dato che nella fattispecie è necessaria la violazione grave, può essere presa in considerazione solo la colpa grave. Il fatto che, nel campo della politica economica, non esistono quasi provvedimenti semplici e indiscutibili, corrobora questa tesi. Nella fattispecie la colpa grave non sussiste.

V — Fase orale

1. All'udienza del 3 maggio 1977, i ricorrenti nelle cause 83 e 94/76, e 4 e 15/77, con l'avvocato J. Gündisch; il Consiglio, rappresentato dal suo consigliere giuridico, B. Schloh, in qualità d'agente; e la Commissione, rappresentata dal suo consigliere giuridico, Peter Gilsdorf, in qualità d'agente, hanno svolto difese orali.

La Corte aveva invitato la Commissione e il Consiglio a fornire, all'udienza, i dati e i chiarimenti opportuni per quanto riguarda le spese d'essiccazione del latte magro in polvere e le spese di denaturazione inerenti all'uso obbligatorio di detto latte per l'alimentazione degli animali, rispetto al valore del latte stesso come foraggio.

I *ricorrenti* hanno dichiarato in proposito che le tre operazioni: essiccazione, immagazzinamento e denaturazione costavano complessivamente 27 UC o DM 95 il quintale. Il valore di un quintale di latte magro in polvere usato come foraggio è di circa DM 50-65.

La *Commissione*, dal canto suo, ha dichiarato che il costo di produzione del latte magro in polvere era in media di 15 UC il quintale. Le spese di denaturazione causate dal sistema variano da 1 a 3 UC a seconda del metodo usato. Il valore del latte magro in polvere come foraggio varia a seconda ch'esso sia usato per l'alimentazione dei vitelli oppure per quella dei suini e del pollame. Nel primo caso, il prezzo di cessione fissato dalla Comunità per questo tipo d'impiego determina il prezzo di mercato; nel periodo di cui trattasi, è giunto a 52 UC il quintale. Nel secondo caso, il prezzo di mercato viene fissato in relazione al valore come foraggio rispetto ai prodotti di sostituzione, e in particolare con riguardo al prezzo dei panelli di soia. Nel periodo in cui il regolamento di cui è causa è stato applicato, il prezzo dei panelli di soia era di circa 18 UC il quintale. Il prezzo attuale della soia è di 25 UC il quintale.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 7 giugno 1977.

2. All'udienza del 1° febbraio 1978, in seguito alle sentenze del 5 luglio 1977 che hanno dichiarato invalido il regolamento n. 563/76, i ricorrenti nelle cause riunite 83 e 94/76, e 4 e 15/77, con l'avvocato J. Gündisch, il ricorrente nella

causa 40/77, con l'avvocato J. Körnig, il Consiglio, rappresentato dal suo consigliere giuridico, B. Schloh, in qualità d'agente, e la Commissione, rappresentata dal suo consigliere giuridico, P. Gilsdorf, in qualità d'agente, hanno svolto difese orali.

I *ricorrenti* nelle cause 83 e 94/76, e 4 e 15/77 hanno sostenuto che gli alimenti da loro acquistati avevano un contenuto di soia o di altri elementi vegetali proteici superiore del 50-80 % a quello degli alimenti su cui la Commissione si era basata (14 % di soia negli alimenti per galline ovaiole; 25 % in quelli destinati alle gallinelle) onde determinare — mediante esempi-tipo — l'onere supplementare derivante dal regolamento n. 563/76. Col contenuto di soia ammesso dalla Commissione, non si possono soddisfare le esigenze in fatto di proteine proprie della legislazione tedesca. I ricorrenti osservano inoltre, in proposito, che il contenuto di proteine del granoturco è solo del 7,5 %. Dato che gli alimenti contengono solo il 40-48 % di granoturco, le proteine di detto cereale rappresentano solo una percentuale minima in detti alimenti. Gli altri ingredienti proteici, quali l'erba medica, sono del pari gravati dagli oneri derivanti dal regolamento n. 563/76.

I ricorrenti non condividono la tesi della Commissione secondo la quale le restituzioni all'esportazione di uova, attribuite nel periodo durante il quale il regolamento n. 563/76 era in vigore, avrebbero consentito di appianare le difficoltà incontrate dall'avicultura e dovute all'obbligo d'acquisto. Al contrario, dette difficoltà sarebbero aumentate. La differenza fra la restituzione e l'elemento detto «elemento cereali» — che rappresenta la differenza fra il prezzo comunitario e il prezzo mondiale per la quantità di cereali occorrente per la produzione, nella Comunità, della merce di cui trattasi — era, nel 1975, di 5-12 UC e solo di 2-4,5 UC durante il periodo dell'obbligo d'acquisto.

La *Commissione* ha posto in rilievo che la soia non è il solo ingrediente contenente proteine. Il granoturco, ad esempio, ne contiene circa il 10 %. Data la quota rilevante di cereali contenuti negli alimenti, la percentuale di proteine è elevata; la tesi della Commissione non è stata quindi confutata. Negli alimenti vi sono poi degli ingredienti proteici d'origine animale.

Il fatto che le restituzioni all'esportazione per le uova siano state relativamente elevate nel 1975 è dovuto alla difficile situazione dei prezzi esistente nel settore in tale periodo.

Quanto ai pollastri da ingrasso, la Commissione rileva che le restituzioni sono passate, nel luglio 1976, da 5 a 8 UC.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 1° marzo 1978.

In diritto

1 I ricorrenti chiedono che la Comunità economica europea, rappresentata dal Consiglio e dalla Commissione, sia condannata a risarcirli del danno ch'essi asseriscono aver subito a causa del regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, relativo all'acquisto obbligatorio di latte magro in polvere detenuto dagli enti d'intervento e destinato ad essere usato negli alimenti per animali (GU n. L 67, pag. 18);

2 le cause sono state riunite ai fini del procedimento, tanto scritto, quanto orale, ed è opportuno mantenerle riunite ai fini della sentenza.

3 Con tre sentenze del 5 luglio 1977 nelle cause pregiudiziali 114/76, Bela-Mühle, 116/76, Granaria BV, e 119-120/76, Ölmühle e Kurt A. Becher (Racc. pag. 1211 e segg.) questa Corte ha dichiarato invalido il regolamento n. 563/76;

la Corte ha motivato che l'acquisto di latte magro in polvere prescritto dal regolamento era stato imposto ad un prezzo così esorbitante da equivalere ad una ripartizione discriminatoria degli oneri tra i vari settori agricoli, senza apparire necessario per conseguire lo scopo prefisso, cioè lo smaltimento delle scorte di detto latte.

4 Tuttavia, l'accertamento che un atto normativo del genere del regolamento di cui trattasi è invalido non basta di per sè a rendere la Comunità extracontrattualmente responsabile, a norma dell'art. 215, 2° comma, del Trattato CEE, del danno eventualmente subito dai singoli;

è giurisprudenza costante di questa Corte che la responsabilità della Comunità per un atto normativo implicante delle scelte di politica economica sussiste solo in caso di violazione grave di una norma giuridica superiore che tutela i singoli;

5 nella fattispecie è indubbio che il divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato, violato dal regolamento n. 563/76, ha effettivamente lo scopo di tutelare gl'interessi dei singoli e non si può disconoscerne l'importanza nel sistema del Trattato;

per determinare le caratteristiche che detta violazione deve inoltre possedere perché sussista la responsabilità della Comunità in conformità ai criteri posti dalla giurisprudenza della Corte, occorre tener conto dei principi che, negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, disciplinano la responsabilità dei pubblici poteri per i danni recati ai singoli da atti normativi;

benché questi principi variino considerevolmente da uno Stato membro all'altro, si può tuttavia affermare che per gli atti normativi nei quali si traducono delle scelte di politica economica la responsabilità dei pubblici poteri sussiste solo eccezionalmente ed in circostanze particolari;

questa concezione restrittiva si spiega con la considerazione che il potere legislativo, anche nei casi in cui esiste il controllo giurisdizionale sulla vali-

dità dei suoi atti, non dev'essere ostacolato nelle sue decisioni dalla prospettiva di azioni di danni ogni volta che debba adottare, nell'interesse generale, provvedimenti normativi che possono ledere interessi di singoli.

6 Si desume da queste considerazioni che, nei settori soggetti alla politica della Comunità in materia economica, si può esigere dal singolo che sopporti, entro limiti ragionevoli, senza poter farsi risarcire col denaro pubblico, determinati effetti, dannosi per i suoi interessi economici, prodotti da un atto normativo, anche se questo viene dichiarato invalido;

in un contesto normativo come quello in esame, caratterizzato dall'esercizio di un ampio potere discrezionale, indispensabile per l'attuazione della politica agricola comune, la responsabilità della Comunità può quindi sussistere solo se l'istituzione di cui trattasi ha disconosciuto, in modo palese e grave, i limiti che s'impongono all'esercizio dei suoi poteri;

7 non è questo il caso di un provvedimento di politica economica come quello in esame, tenuto conto delle sue caratteristiche;

in proposito va rilevato, in primo luogo, ch'esso toccava categorie molto ampie di operatori economici, cioè il complesso degli acquirenti di foraggi proteici composti, di guisa che le sue ripercussioni si sono molto attenuate al livello delle singole imprese;

inoltre l'incidenza del regolamento sull'elemento dei costi di produzione di detti acquirenti costituito dai prezzi dei foraggi è stata debole, dato che l'aumento di detti prezzi non ha superato il due per cento;

questo aumento dei prezzi è stato particolarmente moderato rispetto agli aumenti dovuti, durante il periodo di applicazione del regolamento, alle oscillazioni dei prezzi mondiali degli alimenti proteici, che sono stati tre o quattro volte superiori all'aumento dovuto all'acquisto obbligatorio di latte magro in polvere istituito dal regolamento;

l'incidenza del regolamento sulla redditività delle aziende non ha in definitiva ecceduto l'ampiezza dei rischi economici inerenti alle attività nei settori agricoli di cui trattasi;

8 stando così le cose, l'invalidità del regolamento di cui trattasi non basta a far ritenere la Comunità responsabile a norma dell'art. 215, 2° comma, del Trattato;

i ricorsi sono quindi infondati e vanno respinti.

Sulle spese

9 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese;

i ricorrenti sono rimasti soccombenti e vanno quindi condannati alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1. **I ricorsi sono respinti.**

2. **I ricorrenti sono condannati alle spese.**

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 25 maggio 1978.

Il Cancelliere

A. Van Houtte

Il Presidente

H. Kutscher