sui clienti del pregiudizio di cui chiede il risarcimento.

6. Dai principi comuni ai diritti degli Stati membri, cui si richiama l'art. 215, 2° comma, del Trattato CEE, si desume che, nell'ambito di un ricorso per danni, la domanda relativa agli interessi è in linea generale ammissibile.

Nelle cause riunite 261 e 262/78,

INTERQUELL STÄRKE-CHEMIE GMBH & CO. KG, con sede in Grossaitingen (Repubblica federale di Germania)

e

DIAMALT AG, con sede in Monaco (Repubblica federale di Germania), con gli avvocati E. Eckelt, A. Kallenbach e K.-D. Rathke, del foro di Augusta, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. A. Bonn, 22, Côte D'Eich,

ricorrenti,

contro

la COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA, in persona delle sue istituzioni:

1. Il CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentato dal sig. D. Vignes, direttore del servizio giuridico, in qualità d'agente, assistito dai signori B. Schloh e A. Brautigam, consigliere giuridico e, rispettivamente, amministratore presso detto servizio, in qualità di co-agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. J. N. Van den Houten, direttore del servizio giuridico della Banca europea per gli investimenti, 2, Place de Metz,

2. La COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal proprio consigliere giuridico, sig. J. Bourgeois, in qualità di agente, assistito dal sig. J. Sack, membro del servizio giuridico, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico, sig. M. Cervino, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuti

causa avente ad oggetto un procedimento a norma degli artt. 178 e 215, 2° comma, del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; J. Mertens de Wilmars e Mackenzie Stuart, presidenti di Sezione; P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait e T. Koopmans, giudici;

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

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

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

I — Gli antefatti e il procedimento

1. Con sentenza 19 ottobre 1977, nelle cause riunite 117/76 e 16/77, Ruckdeschel & Co. e Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. c/ Hauptzollamt Hamburg St. Annen, e Diamalt AG c/ Hauptzollamt Itzehoe, Racc. pag. 1753 (in prosieguo, sentenza 19 ottobre 1977), la Corte ha dichiarato:

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

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

2. Con i regolamenti 22 maggio 1978, nn. 1125, che modifica il regolamento (CEE) n. 2727/75, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU n. L 142, del 30. 5. 1978, pag. 21), e 1127, che modifica il regolamento (CEE) n. 2742/75, relativo alle restituzioni alla produzione nel settore dei cereali e del riso (GU n. L 142 del 30. 5. 1978, pag. 24), il Consiglio ha ripristinato, fino al termine della campagna 1978/1979, un regime di restituzioni alla produzione per il granturco e il

grano tenero impiegati nella fabbricazione del quellmehl destinato all'industria della panificazione. I principali elementi di questi regolamenti sono:

— la parità di trattamento fra la trasformazione del granturco e del grano tenero in quellmehl e la trasformazione degli stessi prodotti in amido rigonfiato;

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

Le disposizioni di attuazione di queste norme sono state adottate dalla Commissione con regolamento 4 luglio 1978, n. 1570, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2742/75 per quanto concerne le restituzioni alla produzione per i prodotti amidacei e che abroga il regolamento (CEE) n. 2026/75 (GU n. L 185, del 7. 7. 1978, pag. 22).

3. Le ricorrenti producono quellmehl ottenendolo dal granturco e dal grano tenero. Il quellmehl prodotto dalla ricorrente nella causa 261/78 è destinato all'impiego nel settore dell'alimentazione umana e in quello dei mangimi per il bestiame, mentre la ricorrente nella causa 262/78 produce solamente quellmehl destinato al primo di questi settori.

Con i presenti ricorsi, proposti il 15 dicembre 1978, si chiede che la Comunità economica europea sia condannata a risarcire alle ricorrenti il danno subito in seguito al mancato ripristino delle restituzioni alla produzione per le vendite di quellmehl effettuate fra il 1° agosto 1974 e il 19 ottobre 1977.

4. Anche la causa 238/78, Ireks Arkady GmbH c/ Consiglio e Commissione, ha ad oggetto un ricorso volto al risarcimento dei danni causati dall'abolizione delle restituzioni alla produzione del quellmehl.

5. Con ordinanza 18 giugno 1979, la Corte ha disposto la riunione delle due cause ai fini della fase orale del procedimento.

6. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Ciononostante, la Corte ha chiesto alle parti di rispondere ad alcuni quesiti.

II — Le conclusioni delle parti

1. Le *ricorrenti* concludono che la Corte voglia:

— condannare il Consiglio e la Commissione a versare loro 2 656 449,20 DM (causa 261/78), e, rispettivamente, 472 595,57 DM (causa 262/78), più gli interessi dell'8 % a far data dalla notifica del ricorso;

— porre le spese del giudizio a carico del Consiglio e della Commissione.

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

— dichiarare i ricorsi irricevibili;

— in subordine, respingerli;

— porre le spese del giudizio a carico delle ricorrenti.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A — Sulla ricevibilità

1. Il *Consiglio* rileva che la somma chiesta quale risarcimento danni nelle presenti cause corrisponde esattamente all'importo complessivo delle restituzioni alla produzione assertivamente spettanti alle ricorrenti. Poiché, ai sensi dei regolamenti controversi, il pagamento delle restituzioni rientra nell'ambito di competenza delle autorità nazionali, le ricorrenti avrebbero dovuto rivolgersi alle autorità nazionali tedesche, salvo poi adire, in caso di rifiuto, i giudici nazionali, i quali, a loro volta, avrebbero potuto interrogare in via pregiudiziale la Corte di giustizia. Il Consiglio si richiama alle sentenze della Corte 26 novembre 1975 (causa 99/74, Grands Moulins des Antilles c/ Commissione, Racc. pag. 1531) e 27 gennaio 1976 (causa 46/75, IBC c/ Commissione, Racc. pag. 65): tali cause presentano molti elementi comuni con il presente procedimento. Da quanto esposto, il Consiglio trae la conclusione che i presenti ricorsi sono irricevibili.

Le *ricorrenti* contestano questa tesi del Consiglio, affermando che le autorità nazionali non possono concedere le restituzioni alla produzione senza un'adeguata base giuridica.

Nella controreplica, il *Consiglio,* ricordando l'orientamento pragmatico manifestato dalla Corte al punto 6 della motivazione della sentenza 28 marzo 1979 (causa 90/78, Granaria), si rimette, quanto alla ricevibilità, al prudente apprezzamento della Corte.

2. La *Commissione* fa rilevare che le ricorrenti non possono valersi di un ricorso ai sensi degli artt. 173 e 175 del Trattato per ottenere l'adozione di regolamenti con i quali vengano loro attribuite le restituzioni controverse; pertanto, è irricevibile anche il ricorso per risarcimento del danno avente lo stesso oggetto.

Quanto al fatto che le ricorrenti chiedono, a titolo di risarcimento dei danni, un importo pari alle restituzioni alla produzione ad esse non corrisposte, la Commissione sostiene che, alla luce della sentenza della Corte 2 marzo 1978 (cause riunite 12, 18 e 21/77, Debayser e altri c/ Commissione, Racc. pag. 553), i ricorsi vanno respinti se non si vuole cancellare ogni distinzione fra i ricorsi per inadempimento e quelli per il risarcimento del danno.

A questo proposito, le *ricorrenti* precisano che i ricorsi hanno ad oggetto non già le restituzioni alla produzione, bensì il danno ad esse derivato dalla disparità di trattamento rispetto ai produttori di amido, disparità che non è stata eliminata con provvedimenti come quelli ai quali fa riferimento, al punto 2 del dispositivo, la sentenza 19 ottobre 1977.

Il risarcimento del danno, chiesto dalle ricorrenti, è destinato unicamente a porre rimedio alla situazione giuridica nella quale esse sono venute a trovarsi in seguito alla illegittima soppressione delle restituzioni alla produzione, ed alla mancata adozione di provvedimenti come quelli contemplati dalla sentenza summenzionata; così stando le cose, il ricorso per risarcimento dei danni è ricevibile, come confermato dalla sentenza della Corte 15 luglio 1963 (causa 25/62, Plaumann & Co. Amburgo, c/ Commissione, Racc. pag. 203).

Nella controreplica, la *Commissione* ricorda che, col ricorso ai sensi dell'art.

215 del Trattato CEE, si potrebbe eventualmente solo far valere il diritto al risarcimento dei danni subiti dalle ricorrenti in seguito alla violazione, da parte delle istituzioni comunitarie, del principio di uguaglianza, non già il diritto all'esecuzione delle specifiche prestazioni che esse pretendono di fondare sul principio di uguaglianza. Anche il diritto tedesco dispone in tal senso.

Una sola eccezione sembra ammissibile alla Commissione, nei casi in cui all'interessato sarebbe precluso qualunque rimedio giuridico qualora non gli si permettesse di proporre il ricorso per risarcimento del danno.

Ben diverso è il caso delle ricorrenti nel presente procedimento, che hanno la possibilità di adire i giudici nazionali. Questi, pur non potendo, in mancanza di appositi regolamenti comunitari, accogliere i ricorsi delle ricorrenti, potrebbero cionondimeno sottoporre in via pregiudiziale alla Corte di giustizia la questione del se la mancata corresponsione alle ricorrenti delle restituzioni per il periodo dal 1° agosto 1974 al 18 ottobre 1977 costituisca violazione di una norma giuridica superiore di diritto comunitario.

B — Nel merito

1. I ricorsi

a) Negli atti introduttivi le ricorrenti chiedono il risarcimento del danno ad esse causato dalla disparità di trattamento consistente nella abolizione, durante il periodo dal 1° agosto 1974 al 19 ottobre 1977, delle restituzioni alla produzione per la trasformazione in quellmehl del granturco e del grano tenero.

b) La ricorrente nella causa 261/78 chiede il risarcimento del danno con riferimento alla produzione di quellmehl destinato tanto all'alimentazione umana quanto a quella del bestiame mentre la ricorrente nella causa 262/78 chiede il risarcimento dei danni per una produzione di quellmehl avente esclusivamente la prima destinazione.

c) La ricorrente nella causa 261/78 fa rilevare che non vi sono ragioni obiettive per concedere la restituzione alla produzione per l'amido rigonfiato destinato all'alimentazione del bestiame e non concederla invece per il quellmehl avente la stessa destinazione.

Essa ricorda che le restituzioni alla produzione per l'amido rigonfiato e per il quellmehl erano state istituite già col regolamento del Consiglio 21 ottobre 1964, n. 141, relativo al regime dei prodotti trasformati a base di cereali e di riso (GU 1964, pag. 2666), senza discriminazioni quanto alla destinazione dei prodotti. Questa situazione giuridica non è stata modificata, nella sostanza, dall'abolizione delle restituzioni alla produzione per il quellmehl, disposta dal regolamento n. 1125/74.

La ricorrente, dopo aver precisato che, per l'amido rigonfiato destinato all'alimentazione zootecnica, sono state versate restituzioni di ammontare elevato, sostiene che l'abolizione delle restituzioni per il quellmehl costituisce del pari una disparità di trattamento fra i fabbricanti di questo prodotto e quelli dell'amido rigonfiato, per quanto riguarda il quellmehl destinato all'alimentazione del bestiame. Del resto, già dal punto 9 della motivazione della sentenza della Corte 19 ottobre 1977 si può desumere indirettamente che, anche per quanto concerne il quellmehl destinato all'alimentazione del bestiame, si ha discriminazione se le restituzioni sono state versate per l'amido rigonfiato avente la stessa destinazione, come, secondo la ricorrente, si è verificato appunto nel caso di specie.

A suo avviso, il trattamento differenziato dell'amido rigonfiato e del quellmehl, destinati l'uno e l'altro all'alimentazione zootecnica, non ha alcuna giustificazione: i due prodotti sono infatti in questo caso integralmente sostituibili non diversamente da quanto si verifica quando essi sono destinati all'alimentazione umana.

d) Le ricorrenti ricordano infine che, ai sensi della sentenza della Corte 19 ottobre 1977, l'abolizione delle restituzioni per il quellmehl ha costituito una violazione del principio di uguaglianza. Siffatta violazione di un principio fondamentale del Trattato va considerata, a loro avviso, come un comportamento illegittimo, che fa sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità, ai sensi dell'art. 215 del Trattato. Il danno subito dalle ricorrenti deriva dalla disparità di trattamento rispetto ai produttori di amido rigonfiato, non essendo state ad esse corrisposte le restituzioni alla produzione, versate invece a questi ultimi.

La Comunità è tenuta a risarcire il danno, anche perché le istituzioni comunitarie, mentre, ai sensi del punto 2 del dispositivo della sentenza della Corte 19 ottobre 1977, avrebbero dovuto fare il necessario per ovviare alla disparità di trattamento delle ricorrenti, produttrici di quellmehl, nei confronti dei produttori di amido rigonfiato, non hanno ancora provveduto a ristabilire la parità di trattamento per il periodo fra l'abolizione delle restituzioni ed il 19 ottobre 1977; esse hanno così tenuto un comportamento illecito che dà luogo a responsabilità extracontrattuale.

2. Il controricorso del Consiglio

a) Quanto alla causa 261/78, il Consiglio sostiene che, per motivi tecnici ed economici, l'amido rigonfiato non è integralmente sostituibile, come alimento per il bestiame, al quellmehl, e solo il versamento delle restituzioni alla produzione ha reso possibile il suo impiego a questo scopo.

Ciò premesso, il Consiglio ricorda che il principio ispiratore del sistema delle restituzioni non è mai stato quello di garantire la parità di trattamento fra i vari alimenti per il bestiame, bensì quello di permettere all'industria produttrice di amido di continuare a praticare prezzi competitivi rispetto a quelli dei surrogati chimici. Orbene, secondo il Consiglio, non esistono, sul mercato degli alimenti per il bestiame, surrogati chimici, sicché la mancata concessione delle restituzioni ai prodotti destinati a questo mercato è perfettamente consono al fondamentale principio ispiratore del sistema delle restituzioni.

A tale proposito, il Consiglio rileva poi come sia generalmente riconosciuto che il mercato tradizionale del quellmehl è costituito dall'industria della panificazione, non già da quella degli alimenti per il bestiame. Siccome i due prodotti in questione non si trovano in una situazione paragonabile su questo mercato, il trattamento eventualmente diverso loro riservato, anche qualora essi siano entrambi destinati all'alimentazione del bestiame, non costituisce discriminazione.

b) Il *Consiglio* ribadisce che perché i presenti ricorsi possano ritenersi fondati, è necessario che i regolamenti controversi non solamente siano viziati, bensì costituiscano altresì una grave violazione di una norma giuridica superiore posta a tutela dei privati.

Trattandosi di provvedimenti che comportano scelte di politica economica, le istituzioni comunitarie dispongono, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, di un ampio margine di discrezionalità.

Il Consiglio ricorda poi che la sentenza della Corte 19 ottobre 1977 consentiva di scegliere fra il ripristino delle restituzioni per il quellmehl e la soppressione delle restituzioni per l'amido rigonfiato; qualora si fosse adottata la seconda soluzione, l'eguaglianza fra i due prodotti sarebbe stata ristabilita dal 1° agosto 1974, senza che fosse necessario il recupero delle restituzioni già versate ai produttori di amido rigonfiato; infatti, come confermato dalla sentenza della Corte 9 marzo 1978 (causa 54/77, Herpels c/ Commissione, punto 38 della motivazione, Racc. pag. 585), l'esigenza fondamentale della certezza del diritto sconsiglia la ripetizione delle restituzioni già corrisposte allorché viene soppresso con effetto retroattivo, per ovviare ad un illecito della pubblica amministrazione, il diritto a fruirne. Qualora, pertanto, le restituzioni per l'amido rigonfiato fossero state abolite dal 1° agosto 1974, alle ricorrenti non sarebbe più spettato alcun diritto al versamento delle restituzioni; alla luce di questa considerazione, è difficile, secondo il Consiglio sostenere che non sarebbe stato lecito, adottando una soluzione ben più favorevole ai produttori interessati, limitare l'efficacia, dei regolamenti controversi nel tempo, come nella fattispecie. Il Consiglio sostiene poi che la sentenza della Corte non ha imposto alle istituzioni l'adozione di provvedimenti con effetto retroattivo e che, d'altronde, neppure le proposte della Commissione contemplavano la retroattività.

c) Da quanto esposto, il Consiglio trae la conclusione che i regolamenti non eccedono l'ambito del suo potere discrezionale in materia e sono pertanto legittimi; di conseguenza, essi non possono aver dato luogo ad una grave violazione di una norma giuridica superiore intesa a tutelare i privati.

In via subordinata, il Consiglio solleva la questione del se, anche ammesso che le ricorrenti non abbiano in realtà aumentato i prezzi di vendita per controbilanciare gli effetti dell'abolizione delle restituzioni, le ragioni che le hanno indotte a questo comportamento siano state veramente impellenti.

Dagli argomenti delle attrici nella causa principale, riferiti nella sentenza 19 ottobre 1977 si desume infatti, a questo proposito, che, in una situazione di libera concorrenza, in assenza di restituzioni, il costo di fabbricazione del quellmehl è inferiore a quello dell'amido rigonfiato; d'altronde, mentre l'amido rigonfiato veniva offerto a 85 DM il quintale, il quellmehl avrebbe dovuto essere venduto, in seguito all'abolizione delle restituzioni, a 100 DM il quintale. Sulla scorta di questi dati, il Consiglio ritiene che il prezzo di vendita dell'amido rigonfiato risultasse inferiore, grazie alla concessione delle restituzioni, dell'8,6 % rispetto a quello del quellmehl. Orbene, soprattutto in considerazione dell'aumento del prezzo della materia prima, pari al 30 % del prezzo di base, nel periodo in cui la restituzione non è stata corrisposta, sembra improbabile che la ricorrente non sia stata in grado di far gravare sui prezzi di vendita questa differenza dell'8,6 %, ridottasi al 6,3 % dopo l'aumento del 30 % dei prezzi dei due prodotti, visto che l'aumento del costo della materia prima valeva anche per i produttori di amido rigonfiato.

Il Consiglio sostiene poi che l'abolizione delle restituzioni non ha avuto effetti tali da eccedere l'ambito dei rischi economici inerenti all'attività imprenditoriale svolta dalla ricorrente, e senz'altro non tali da compromettere la redditività dell'impresa.

Infine, esso sottolinea di non essere in grado, in mancanza di dati sul prezzo di costo del quellmehl prodotto dalle ricorrenti, sui prezzi di vendita da esse praticati e sull'intensificarsi della concorrenza dell'amido rigonfiato in seguito alla concessione delle restituzioni, di pronunziarsi con maggiore precisione in questo stadio del procedimento, sull'effettività del danno lamentato dalle ricorrenti; cionondimeno, esso dubita a questo proposito che i ricorsi siano ricevibili ai sensi dell'art. 38, § 1, del regolamento di procedura.

3. Il controricorso della Commissione

a) La Commissione fa osservare che, in realtà, le ricorrenti chiedono non già il risarcimento di un reale danno subito, bensì il pagamento delle restituzioni alla produzione, sicché è lecito ritenere che l'abolizione delle restituzioni non abbia provocato ad esse un vero danno.

Essa ricorda che, dalla sentenza della Corte 15 giugno 1976, in causa 74/74, CNTA c/ Commissione (Racc. pag. 797), si desume che, per danno risarcibile nell'ambito di un ricorso per risarcimento, devono intendersi non già le prestazioni non effettuate, bensì solamente le perdite patrimoniali eventualmente provocate dalla mancata erogazione delle prestazioni; questa definizione del danno corrisponde a quella del diritto della maggior parte degli Stati membri.

La Commissione rileva poi che la Corte, qualora avesse ritenuto che la mancata concessione delle restituzioni ai produttori del quellmehl costituisse un danno, non si sarebbe limitata, nella sentenza 19 ottobre 1977, a parlare di un danno eventualmente subito dalle interessate, giacché, in tal caso, l'esistenza del danno riferito al periodo trascorso sarebbe già stata, in quel momento, accertata, in quanto era ormai impossibile ripetere dai produttori di amido rigonfiato le restituzioni ad essi versate.

b) La Commissione fa inoltre osservare che, nel caso delle ricorrenti, non ricorrono nemmeno gli altri presupposti della responsabilità della Comunità per i propri atti normativi, indicati nella sentenza della Corte 25 maggio 1978 (cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, HNL ed altri c/ Consiglio e Commissione; Racc. pag. 1209). Ciò non toglie che la sentenza della Corte 19 ottobre 1977 abbia accertato che le istituzioni comunitarie, operando una disparità di trattamento fra il quellmehl e l'amido rigonfiato, hanno violato il principio di uguaglianza, che costituisce una norma giurdica superiore intesa a tutelare i privati.

Purtuttavia, la Commissione ritiene che la violazione del principio di uguaglianza sia stata circoscritta al settore in cui esiste una concorrenza effettiva fra il quellmehl e l'amido rigonfiato, vale a dire quello della panificazione, che è tradizionalmente il principale settore di utilizzazione del quellmehl.

La Commissione precisa poi che, prescindendo dalla questione del se in passato le restituzioni per il quellmehl fossero state corrisposte indipendentemente dalla destinazione del prodotto, il principio di uguaglianza non impone di mantenere lo «status quo» se il quellmehl e l'amido rigonfiato non si trovano in situazioni analoghe quanto alla rispettiva destinazione. Ciò, del resto, è stato riconosciuto dalla Corte di giustizia che, nella sentenza 19 ottobre 1977, ha affermato che la soppressione delle restituzioni per il quellmehl utilizzato nel settore dei mangimi era giustificata se l'amido rigonfiato non

venisse impiegato in concorrenza con detto prodotto. Orbene, secondo la Commissione, tale condizione era soddisfatta.

A questo proposito, dato che le ricorrenti non affermano che il quellmehl da esse prodotto è stato destinato esclusivamente alla panificazione, né hanno dimostrato che il quellmehl era in concorrenza con l'amido rigonfiato nella preparazione di altri prodotti alimentari, le istituzioni comunitarie non possono, almeno per quanto concerne le ricorrenti, aver violato il principio di uguaglianza, inteso come norma giuridica superiore, non concedendo più, dal 1° agosto 1974, le restituzioni alla produzione per il quellmehl. Da quanto esposto deriva, secondo la Commissione, che nel caso di specie non sussiste grave violazione di una norma giuridica superiore emanata a tutela dei privati.

c) La Commissione aggiunge poi che, quand'anche si potesse riscontrare la violazione di una siffatta norma, mancherebbero comunque gli elementi costitutivi di uno sviamento di potere grave e manifesto da parte sua.

A questo proposito, essa fa osservare che in realtà notevoli quantitativi di quellmehl vengono distolti dalla loro destinazione tipica ed utilizzati nella produzione di alimenti per il bestiame. Questo fenomeno è favorito in modo determinante dall'applicazione al quellmehl del regime delle restituzioni. Quanto esposto dimostra a posteriori che la Commissione, proponendo l'abolizione delle restituzioni per il quellmehl, non ha agito in modo arbitrario, e, di conseguenza, non ha ecceduto in modo grave e manifesto i limiti dei suoi poteri.

Infine, nella fattispecie manca un ulteriore presupposto della pretesa responsabilità extracontrattuale della Comunità: il fatto che le ricorrenti abbiano apparentemente potuto continuare a vendere gli stessi quantitativi di quellmehl senza subire perdite, ed, anzi, addirittura aumentare il fatturato, dimostra che i provvedimenti adottati dalla Comunità non hanno provocato alle ricorrenti un danno così grave da far sorgere la responsabilità della Comunità e giustificare un ricorso per risarcimento.

Orbene, il preteso obbligo della Comunità di risarcire danni subiti dalle ricorrenti, se non può trovare fondamento nell'abolizione delle restituzioni alla produzione nel 1974, tantomeno può fondarsi, diversamente da quanto assumono le ricorrenti, sulla mancata attribuzione di efficacia retroattiva dal 1° agosto 1974 al provvedimento con cui sono state ripristinate le restituzioni per il quellmehl; la decisione di attribuire a detto provvedimento efficacia retroattiva dal 19 ottobre 1977 costituisce anzi una soluzione estremamente favorevole, e il circoscrivere la concessione delle restituzioni al quellmehl destinato alla panificazione trova una giustificazione obiettiva nella mancanza di interesse della collettività a che il prodotto fruisca di sovvenzioni in relazione a nuovi impieghi.

4. La replica delle ricorrenti

a) La ricorrente nella causa 261/78 replica che le obiezioni formulate, sotto il profilo teorico, dal Consiglio circa la possibilità di utilizzare l'amido rigonfiato nella produzione di mangimi sono smentite dai documenti allegati alla replica.

Detti documenti escludono altresì che l'amido rigonfiato sia troppo costoso per poter essere destinato normalmente a questo impiego: il Consiglio, infatti, dimentica che questo prodotto viene fabbricato utilizzando un «sottoprodotto», di basso prezzo, derivante dal processo di fabbricazione dell'amido.

Non corrisponde a verità che, come sostenuto dal Consiglio, l'impiego del quellmehl nell'alimentazione del bestiame sia divenuto possibile grazie alle restituzioni; infatti, il prodotto è stato destinato a questo impiego già dal 1962. L'assunto del Consiglio, peraltro, non è probante, poiché, se rispondesse a verità, anche l'amido rigonfiato avrebbe potuto essere utilizzato nella produzione di alimenti per animali solo grazie all'erogazione delle restituzioni.

La ricorrente osserva poi che dai documenti allegati alla replica si desume che l'amido rigonfiato ed il quellmehl sono sostituibili nel processo di produzione di certi alimenti per animali e sono stati ambedue impiegati nella produzione di questi alimenti durante il periodo di cui trattasi, sicché i due prodotti si trovano in situazioni analoghe ai sensi del punto 8 della motivazione della sentenza della Corte 19 ottobre 1977.

D'altronde, bisogna prendere in considerazione non già la destinazione tradizionale del quellmehl, bensì l'utilizzazione effettiva dei due prodotti durante il periodo suddetto; inoltre, giacché le restituzioni alla produzione del quellmehl sono condizionate da quelle per l'amido rigonfiato, non è pertinente il richiamo alla mancanza di prodotti sostitutivi di origine chimica sul mercato degli alimenti per animali.

b) Le ricorrenti precisano che la violazione, da esse lamentata, di una norma giuridica superiore, va individuata nel fatto che, dopo l'abolizione, col regolamento n. 1125/74, delle restituzioni per il quellmehl, abolizione che costituisce una trasgressione del principio di uguaglianza, le istituzioni della Comunità hanno omesso di ovviare alla disparità di trattamento, come disposto dalla sentenza della Corte 19 ottobre 1977 — che ha constatato detta disparità — per il periodo 1° agosto 1974-19 ottobre 1977.

Le ricorrenti, pur ammettendo che le istituzioni comunitarie potevano scegliere fra diversi provvedimenti per ovviare alla disparità di trattamento, negano che questo risultato potesse essere conseguito con l'atteggiamento totalmente passivo tenuto dalle stesse durante il periodo suddetto. Esse ricordano, se ce ne fosse bisogno, che la causa principale che ha dato origine alla sentenza della Corte 19 ottobre 1977 si riferiva esclusivamente al periodo precedente alla pronunzia di detta sentenza.

Quanto all'esigenza, invocata dal Consiglio, di garantire la certezza del diritto, essa impone unicamente di non ricorrere, al fine di ripristinare, per il periodo precedente alla pronunzia della Corte, la parità di trattamento, all'abolizione delle restituzioni per l'amido rigonfiato, ma non preclude questa possibilità per il periodo successivo.

Il Consiglio commette, anche là dove sostiene che le istituzioni comunitarie potevano circoscrivere nel tempo l'applicazione del regime delle restituzioni, l'errore di non distinguere fra il periodo precedente al 19 ottobre 1977 ed il periodo successivo a questa data.

Le ricorrenti sottolineano che il principio di uguaglianza costituisce una norma giuridica superiore, sicché qualsiasi infrazione dello stesso riveste carattere di gravità.

c) Il fatto che le ricorrenti abbiano potuto compensare l'aumento del costo di produzione in seguito all'abolizione delle restituzioni aumentando i prezzi di ven-

dita non significa che si sia corrispondentemente ridotto l'ammontare del danno da esse subito. Questo, infatti, è pari alla differenza tra la reale situazione patrimoniale e l'ipotetica situazione che si sarebbe verificata in assenza dell'evento dannoso; infatti il danno non può non essere pari all'importo della mancata restituzione, atteso che le ricorrenti, anche qualora avessero continuato a riscuotere le restituzioni alla produzione, avrebbero comunque potuto aumentare i prezzi, ed, anzi, lo avrebbero senz'altro fatto, ottenendo così un profitto.

Prescindendo da questa considerazione, le ricorrenti negano di aver potuto far gravare sui prezzi di vendita l'aumento del costo di produzione, e contestano l'assunto del Consiglio secondo cui, gli effetti dell'abolizione delle restituzioni non hanno ecceduto i normali limiti del rischio imprenditoriale.

A questo proposito, la ricorrente nella causa 261/78 ricorda che essa acquista da vari mulini la farina che in seguito trasforma in quellmehl: in pratica, la ricorrente presenta le domande di restituzione in nome dei suoi fornitori e questi, a loro volta, detraggono dal prezzo di ogni partita di farina l'importo delle restituzioni corrisposte.

L'aumento dei costi di produzione della ricorrente è stato, in seguito all'abolizione delle restituzioni alla produzione, del 38 %. Orbene, se si tiene conto che il rapporto medio profitto-vendite è, nell' industria alimentare, dell'ordine del 2-3 %, ed al massimo del 5 % nel settore dell'alimentazione del bestiame, l'aumento del costo di produzione del 20 % non può rientrare, secondo la ricorrente, nei limiti del normale rischio imprenditoriale.

Secondo la ricorrente nella causa 262/78, la contrazione del fatturato da essa subita per la concorrenza dei produttori di amido rigonfiato dopo l'abolizione, nel 1974, delle restituzioni alla produzione, smentisce quanto affermato dal Consiglio, che, cioè, era possibile compensare coll'aumento dei prezzi di vendita l'aumento dei costi conseguente all'abolizione delle suddette restituzioni. A questo proposito, essa produce una lettera dell'associazione dei fabbricanti tedeschi di prodotti ausiliari della panificazione (Verband der Backmittelhersteller e. V.), che dimostra che gli effetti dell'abolizione delle restituzioni alla produzione hanno ecceduto i limiti del rischio inerente all'attività imprenditoriale dei produttori di quellmehl.

d) La ricorrente nella causa 261/78 fa notare, quanto al danno effettivo da essa subito, che il fatto che l'importo del danno lamentato sia pari a quello delle restituzioni non significa che la sua domanda sia effettivamente volta a far valere un credito, trattandosi, in realtà, di valutare l'ammontare del danno. Il prezzo da essa pagato per approvvigionarsi di farina è aumentato, in seguito all'abolizione delle restituzioni, di un importo esattamente pari alle restituzioni alla produzione di cui il quellmehl in precedenza fruiva, e, come già dimostrato, è irrilevante che essa fosse o no in grado di imporre l'aumento dei prezzi di vendita.

La ricorrente nella causa 262/78 sostiene che, dato che la sola soluzione legittima era quella di ammettere i fabbricanti di quellmehl a fruire delle stesse restituzioni concesse ai produttori di amido rigonfiato, essa, qualora non fossero state abolite le restituzioni, avrebbe riscosso, per la produzione di quellmehl, restituzioni di importo pari a quelle corrisposte per la produzione di amido rigonfiato. Pertanto, si può assumere come criterio per la liquidazione del danno la restituzione alla produzione corrisposta di fatto per

l'amido rigonfiato, rapportando a questa i dati sulla produzione di quellmehl, come, appunto, si è fatto nell'atto introduttivo. Quanto esposto dimostra che la domanda della ricorrente non è certamente volta a far valere un credito avente per oggetto le restituzioni stesse.

La ricorrente afferma poi che, ai fini della valutazione del danno, sono del tutto irrilevanti tanto il costo complessivo di produzione che il prezzo di vendita del quellmehl da essa prodotto.

e) Una ulteriore violazione del principio di uguaglianza è inoltre costituita, ad avviso delle ricorrenti, dall'abolizione della restituzione per il quellmehl destinato a settori dell'industria alimentare diversi dalla panetteria.

A questo proposito, le ricorrenti fanno notare che il quellmehl, non diversamente dall'amido rigonfiato, è impiegato nella preparazione di altri prodotti alimentari, ed in particolare della pasticceria e della pasticceria fine, ricordando che nel dispositivo della sentenza 19 ottobre 1977 la Corte ha constatato, sub 1), la violazione del principio di uguaglianza, senza circoscriverne la portata ad impieghi particolari.

f) Quanto alla tesi della Commissione, secondo cui i provvedimenti controversi non costituiscono uno sviamento di potere grave e palese in quanto si riferiscono all'impiego del quellmehl nell'industria degli alimenti per animali, le ricorrenti ricordano che da quanto da esse esposto deriva che anche l'abolizione delle restituzioni per il quellmehl destinato al suddetto impiego costituisce violazione del principio di uguaglianza.

D'altronde, il fatto che il quellmehl sia stato illegittimamente impiegato nell'alimentazione del bestiame non giustifica la disparità di trattamento per il prodotto destinato all'industria alimentare; infatti, se del caso, si sarebbe potuta circoscrivere la restituzione alla produzione al quellmehl avente quest'ultima destinazione.

5. La controreplica del Consiglio

a) Nella controreplica, il Consiglio controbatte la tesi delle ricorrenti secondo cui l'ammontare del danno è pari alla diminuzione patrimoniale del danneggiato rispetto all'ipotetica situazione che si sarebbe verificata in mancanza dell'evento dannoso.

Il Consiglio, premesso che è discutibile se lo stesso diritto tedesco ammetta l'applicazione di questi principi civilistici ai ricorsi di diritto amministrativo promossi dai singoli contro la pubblica amministrazione per far valere il diritto ad una sovvenzione, sostiene che essi non si applicano comunque ai ricorsi volti al risarcimento di un danno, retti dal diritto comunitario. Dalla sentenza della Corte 74/74, CNTA, si desume che la Comunità non è tenuta a risarcire danni che, pur essendo incombenti in astratto, in seguito non si realizzano.

b) Il Consiglio fa inoltre rilevare che, per la produzione di 100 kg di quellmehl, occorrono al massimo 110 kg di granturco o di grano tenero, mentre, per la produzione di un quintale di amido rigonfiato, ne occorrono 161 kg, fatto, questo, che avvantaggia nettamente il quellmehl, anche in mancanza delle restituzioni.

A tale proposito, il Consiglio fa altresì rilevare che l'aumento del livello dei prezzi in seguito all'aumento del costo del granturco, al quale va aggiunto il diverso rendimento del granturco impiegato nella fabbricazione dei due prodotti, ha controbilanciato ampiamente gli effetti negativi della mancata concessione

delle restituzioni alla produzione per il quellmehl: infatti, fra l'agosto 1974 ed il giugno 1977, il prezzo di costo dell'amido rigonfiato era aumentato di 24,54 DM a causa dell'aumento del costo del granturco durante il periodo di cui trattasi, mentre quello del quellmehl era aumentato solamente di 16,76 DM. Orbene, atteso che la differenza fra i due aumenti era di 7,78 DM, mentre la restituzione per l'amido rigonfiato era, in media, durante il periodo suddetto, pari a 8,62 DM, il Consiglio non vede come i produttori di amido rigonfiato abbiano potuto esercitare una più intensa concorrenza nei confronti dei fabbricanti di quellmehl, sì da provocare a questi una perdita commerciale, grazie alle restituzioni di cui essi continuavano a fruire.

c) Quanto alla causa 261/78, il Consiglio fa infine rilevare che l'amido rigonfiato, che, secondo la ricorrente, esercita una pressione concorrenziale nei confronti dei prodotti di questa nel settore dell'alimentazione del bestiame, non è amido di granturco o di grano tenero ai sensi dei regolamenti comunitari, e non è dunque il prodotto per il quale è stabilita la restituzione. La ricorrente non ha infatti dimostrato che l'amido rigonfiato «allo stato puro» venga utilizzato come componente degli alimenti per animali; anche ammessa la possibilità tecnica di un siffatto impiego del suddetto prodotto, resterebbe da dimostrarne la convenienza economica.

Se si tien conto che il processo di produzione dell'amido rigonfiato è molto più oneroso del processo di fabbricazione del quellmehl, risulta evidente, ad avviso del Consiglio, che l'amido rigonfiato «allo stato puro» non può sostituire il quellmehl nel settore dei mangimi giacché il suo prezzo è molto più elevato.

Il Consiglio conclude affermando che la ricorrente non ha apportato nuovi elementi atti a modificare l'orientamento, espresso dalla Corte nella sentenza 90/78 (Granaria) secondo il quale «il principio di uguaglianza è violato, a danno dei produttori di quellmehl, solo qualora il quellmehl venga usato per gli scopi che gli sono tradizionalmente propri nell'alimentazione umana».

6. La controreplica della Commissione

La Commissione fa osservare che non costituisce un danno la mancata concessione alle ricorrenti delle restituzioni: infatti, o la concessione ex tunc delle restituzioni costituisce un obbligo giuridico, ed in tal caso le ricorrenti non subiscono alcun danno, oppure tale obbligo non esiste, nel qual caso alle ricorrenti non spetta l'azione di risarcimento. Basti, d'altronde, osservare, per rendersi conto dell'insussistenza del preteso obbligo di risarcimento che il fatto che un soggetto non fruisca di una sovvenzione concessa invece ad un altro soggetto non costituisce di per sé un danno per il primo, sicché risulta inefficace l'argomento fatto valere dalla ricorrente nella causa 261/78, che il prezzo da essa pagato per l'acquisto della farina era aumentato in seguito alla soppressione della restituzione.

La Commissione sostiene poi che, dal fatto che la finalità perseguita con questa sovvenzione non è quella di garantire alle ricorrenti un certo utile, si può desumere che nel caso di soppressione della restituzione le ricorrenti non subiscono una lesione patrimoniale pari all'importo della sovvenzione, pari cioè alla riduzione dei loro profitti; infatti, le sovvenzioni non ancora versate ai beneficiari non fanno parte del patrimonio di questi, sì che il solo fatto che queste vengano soppresse non può, di conseguenza, costituire una lesione patrimoniale.

Quanto alle ragioni per le quali le restituzioni non sono state concesse per il periodo precorso, la Commissione ricorda che non vi è menzione, nella sentenza della Corte 19 ottobre 1977, dell'obbligo di attribuire efficacia retroattiva al provvedimento con cui sarebbero state ripristinate le restituzioni, benché fosse evidente, già in quel momento, che non era

possibile la ripetizione delle restituzioni riscosse dai produttori di amido. Il fatto che ciononostante la Corte non abbia imposto al Consiglio e alla Commissione di attribuire alle restituzioni effetto retroattivo, citando invece espressamente a questo proposito la possibilità di risarcire il danno eventualmente arrecato agli interessati, ha, secondo la Commissione, una certa rilevanza. Il principale motivo per cui è stato considerato ammissibile solamente il risarcimento dell'eventuale danno è, secondo la Commissione, che la concessione a posteriori della restituzione non è atta a perseguire lo scopo, per il quale le restituzioni sono state concesse, che consiste nell'agevolare lo smercio di determinati prodotti durante un certo periodo.

La Commissione osserva poi che, quand'anche non si aderisse alla concezione sopra esposta, sarebbe comunque arduo considerarla così radicalmente infondata da far sì che la Commissione, motivando in parte con siffatte considerazioni le proposte da essa trasmesse al Consiglio, abbia commesso un palese sviamento di potere, quale definito dalla giurisprudenza della Corte. Questa tesi è tanto più difficile da sostenere in quanto le restituzioni di cui si chiede il versamento riguardano il quellmehl utilizzato a fini diversi dalla panificazione.

Quanto alla pretesa di risarcimento per il quellmehl destinato ai fini suddetti, la Commissione fa notare che il solo motivo per cui il quellmehl è stato inserito nel sistema delle restituzioni alla produzione è che, a differenza dell'amido rigonfiato, questo prodotto non poteva venire escluso dai suoi mercati tradizionali, atteso che esso può facilmente essere sostituito coll'amido rigonfiato. Così stando le cose, la Commissione ritiene che non sia opportuno concedere sovvenzioni per questo prodotto, dato che esso viene progressivamente impiegato in settori industriali sempre più vasti, che esulano degli sbocchi tradizionali. Ad avviso della Commissione, l'estensione alla produzione destinata a questi settori dei provvedimenti a favore del quellmehl sarebbe in contrasto con la finalità delle restituzioni, sicché il richiamo al principio di parità di trattamento non è pertinente, in quanto si tratta di situazioni diverse.

La Commissione assume inoltre che la sentenza della Corte 19 ottobre 1977 è già sufficiente a dimostrare l'infondatezza della pretesa che alla produzione del quellmehl vengano concessi ulteriori incentivi nel settore dei mangimi. Questo punto di vista è corroborato dalla sentenza emessa nella causa 90/78 (Granaria).

La Commissione non ritiene convincenti i documenti prodotti dalla ricorrente nella causa 261/78 relativamente alla possibilità di sostituire l'amido rigonfiato al quellmehl nel settore dei mangimi, tanto più che non è stato chiarito se l'amido rigonfiato di cui parla la ricorrente sia proprio amido ai sensi della normativa comunitaria in materia.

IV — La fase orale del procedimento

Nell'udienza del 10 luglio 1979, le parti hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 12 settembre 1979.

In diritto

1 Le ricorrenti chiedono che la Comunità economica europea, rappresentata dal Consiglio e dalla Commissione, sia condannata, ai sensi dell'art. 215, 2° comma, del Trattato CEE, a risarcire il danno loro assertivamente arrecato dall'abolizione, disposta dal regolamento del Consiglio 29 aprile 1974, n. 1125, che modifica il regolamento n. 120/67/CEE, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU n. L 128, del 10. 3. 1974, pag. 12), delle restituzioni alla produzione di quellmehl.

2 Le cause sono state riunite ai fini del procedimento e vanno mantenute riunite ai fini della sentenza.

3 Con sentenza 19 ottobre 1977, questa Corte, pronunziandosi, nell'ambito delle cause riunite 117/76 e 16/77, Ruckdeschel & Co. e Hansa Lagerhaus Ströh & Co. c/ Hauptzollamt Hamburg St. Annen, e Diamalt AG c/ Hauptzollamt Itzehoe (Racc. pag. 1753), su una domanda pregiudiziale proposta dal Finanzgericht di Amburgo, constatava che le disposizioni controverse dei regolamenti del Consiglio erano incompatibili col principio di uguaglianza in quanto implicavano una disparità di trattamento, per quel che riguarda le restituzioni alla produzione, tra il quellmehl e l'amido rigonfiato. Inoltre, questa Corte dichiarava che spettava alle istituzioni competenti in materia di politica agricola comune fare il necessario per ovviare a tale situazione.

4 In seguito a questa sentenza, le restituzioni alla produzione di quellmehl destinato all'industria della panificazione venivano ripristinate col regolamento del Consiglio 22 maggio 1978, n. 1125, che modifica il regolamento (CEE) n. 2727/75 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU n. L 142, del 30. 5. 1978, pag. 21). L'importo delle restituzioni veniva stabilito dal regolamento del Consiglio n. 1127/78, adottato e pubblicato nelle stesse date del regolamento n. 1125/78 (GU n. L 142, pag. 24). I due regolamenti entravano in vigore il terzo giorno successivo alla loro pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee; tuttavia, ai sensi dell'art. 1, ultimo comma, del regolamento n. 1125/78 e dell'art. 6 del regolamento n. 1127/78, le restituzioni, su domanda degli interessati, venivano concesse con effetto dal 19 ottobre 1977, vale a dire con effetto retroattivo

dalla data della sentenza emessa dalla Corte nell'ambito dei procedimenti pregiudiziali summenzionati.

5 Le domande delle ricorrenti hanno dunque ad oggetto il risarcimento del danno loro assertivamente provocato dalla mancata corresponsione delle restituzioni durante il periodo che va dal 1° agosto 1974, data di entrata in vigore del regolamento n. 1125/74, al 19 ottobre 1977. Il danno consisterebbe nel venir meno di un introito pari alle restituzioni che sarebbero state versate alle ricorrenti se il quellmehl avesse fruito dello stesso trattamento riservato all'amido.

Sulla ricevibilità

6 Il Consiglio e la Commissione, convenuti, hanno eccepito l'irricevibilità del ricorso sostenendo, tra l'altro, che le ricorrenti, per ottenere il pagamento delle restituzioni, avrebbero dovuto proporre un apposito ricorso dinanzi ai giudici nazionali e contro gli enti nazionali competenti. Questa eccezione non può tuttavia venire accolta, in quanto le domande proposte dalle ricorrenti nel caso di specie non costituiscono ricorsi per inadempimento, volti al pagamento di somme dovute in forza di norme comunitarie, ricorsi che non possono essere fondati sugli artt. 178 e 215, 2° comma, del Trattato CEE, ma vanno considerate domande di risarcimento dei danni causati dall'illecito constatato dalla Corte nella sentenza 19 ottobre 1977. Nel caso di specie, è inoltre assodato, in base alla summenzionata sentenza, che i giudici nazionali non avrebbero potuto accogliere un ricorso per inadempimento, in mancanza di norme comunitarie che autorizzino gli enti nazionali a corrispondere gli importi richiesti.

7 Né tantomeno può venire accolta l'eccezione sollevata dalla Commissione, secondo cui il versamento delle restituzioni non corrisposte, che costituirebbe il vero scopo dei ricorsi, richiede l'adozione di un nuovo regolamento; le ricorrenti, che non possono perseguire tale obiettivo mediante i ricorsi di cui agli artt. 173 e 175 del Trattato CEE, non potrebbero nemmeno valersi a tal fine, del ricorso di responsabilità ex artt. 178 e 215, 2° comma. In realtà, quest'ultimo ricorso, secondo la giurisprudenza costante della Corte, è stato istituito come rimedio avente carattere autonomo, sicché le domande delle ricorrenti vanno esaminate alla stregua dei principi che reggono questo tipo di ricorso e possono venire accolte, qualora risultino fondate, senza che si renda necessaria l'adozione, da parte delle istituzioni convenute, di nuovi regolamenti.

Nel merito

8 Nella sentenza 19 ottobre 1977 la Corte ha constatato che l'abolizione, dal 1° agosto 1974, delle restituzioni per il quellmehl, mentre venivano mantenute in vigore le restituzioni per l'amido rigonfiato, era incompatibile col principio di uguaglianza. La portata di tale constatazione d'illegittimità è controversa fra le parti: il Consiglio e la Commissione sostengono che l'abolizione delle restituzioni per il quellmehl è stata dichiarata illegittima soltanto per quanto concerne la fabbricazione di quellmehl destinato alla panificazione, alla quale sono d'altronde ispirati i regolamenti del Consiglio nn. 1125 e 1127/78, che hanno ripristinato le restituzioni solamente per il quellmehl avente questa destinazione; le ricorrenti sostengono invece che la parità di trattamento con l'amido rigonfiato dev'essere garantita indipendentemente dalla destinazione del quellmehl, vale a dire tanto per il quellmehl destinato all'alimentazione umana in generale, quanto per quello impiegato nella fabbricazione di mangimi.

9 Nella sentenza 28 marzo 1979 (causa 90/78, Granaria BV c/Consiglio e Commissione) la Corte ha affermato di aver ritenuto, nel constatare, con la sentenza pronunziata il 19 ottobre 1977 nelle cause riunite 117/76 e 16/77, l'illegittimità dell'abolizione delle restituzioni, che il principio di uguaglianza fosse stato violato a danno dei produttori di quellmehl, solo qualora il quellmehl fosse stato usato per gli scopi che gli sono tradizionalmente propri nell'alimentazione umana. La destinazione tradizionale del quellmehl, come era stato illustrato nel corso dei procedimenti summenzionati, era circoscritta all'impiego in panetteria come ausiliario dei prodotti a base di farina di segala. In relazione a questa destinazione tradizionale, come la Corte ha ricordato nella sentenza, il quellmehl aveva fruito di restituzioni alla produzione in Germania dal 1930 e nella Comunità dall'istituzione della prima organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali.

10 Da quanto esposto, deriva che l'abolizione delle restituzioni alla produzione di quellmehl era incompatibile con il principio di uguaglianza, per i motivi indicati della Corte nella sentenza 19 ottobre 1977, solo per quanto riguardava il quellmehl destinato alla panificazione.

11 Occorre ora stabilire se questo illecito sia tale da far sorgere la responsabilità della Comunità ai sensi dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CEE.

12 La costatazione che una situazione giuridica creata da atti normativi della Comunità è illegittima non è di per sé sufficiente a dimostrare la sussistenza di siffatta responsabilità. La Corte si è già pronunziata in questo senso nella sentenza 25 maggio 1978 (cause riunite 83/76 ed altre, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe ed altri c/ Consiglio e Commissione; Racc. pag. 1209). A questo proposito, la Corte ha ricordato che, secondo la sua giurisprudenza costante, 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. Tenendo conto dei principi che, nei sistemi giuridici degli Stati membri, disciplinano la responsabilità dei pubblici poteri per danni provocati ai privati da atti normativi, la Corte ha dichiarato che, in un contesto normativo caratterizzato dall'esercizio di un ampio potere discrezionale, indispensabile per l'attuazione della politica agricola comune, la responsabilità della Comunità può sussistere solo in via eccezionale, se l'istituzione di cui trattasi ha disconosciuto, in modo palese e grave, i limiti che si impongono all'esercizio dei suoi poteri.

13 Nel caso di specie, la Corte è propensa a ritenere che ci sia stato, da parte del Consiglio, un tale disconoscimento grave e manifesto dei limiti imposti all'esercizio dei suoi poteri discrezionali nell'ambito della politica agricola comune. Essa fonda il suo convincimento, in particolare, sulle seguenti considerazioni.

14 Occorre anzitutto considerare che il principio di uguaglianza, sancito in ispecie dall'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato CEE, che vieta qualsiasi discriminazione nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, ha particolare importanza fra le norme di diritto comunitario volte alla tutela degli interessi dei singoli. In secondo luogo, il disconoscimento di questo principio nel caso di specie ha riguardato un gruppo ristretto e ben delimitato di operatori economici, in quanto risulta che il numero dei produttori di quellmehl è nella Comunità, molto esiguo. Inoltre, il danno lamentato dalle ricorrenti eccede l'ambito dei rischi economici inerenti alle attività nel settore

interessato. Infine, la soppressione, nel 1974, da parte del Consiglio, della parità di trattamento con i produttori di amido di granturco, mantenuta fin dall'istituzione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, è priva di una sufficiente giustificazione.

15 Per questi motivi, la Corte perviene alla conclusione che la soppressione delle restituzioni per il quellmehl disposta dal regolamento del Consiglio n. 1125/74, fa sorgere la responsabilità della Comunità.

16 Ciò premesso, occorre valutare il pregiudizio provocato dalla discriminazione ai danni dei produttori di quellmehl. La causa del danno lamentato dalle ricorrenti è costituita dall'abolizione, da parte del Consiglio, delle restituzioni che avrebbero dovuto venire corrisposte ai produttori di quellmehl qualora fosse stata rispettata la parità di trattamento con i produttori di amido di granturco. L'entità del danno va pertanto calcolata in base all'importo di queste restituzioni.

17 Il Consiglio e la Commissione hanno criticato tale metodo di calcolo sostenendo che i produttori di quellmehl hanno compensato, o avrebbero potuto compensare il danno, ripercuotendo sui prezzi di vendita il maggior onere derivante dall'abolizione delle restituzioni. Nell'ambito di un'azione di responsabilità, una siffatta obiezione non si può, in via di principio, considerare infondata. Si deve infatti ammettere che, qualora l'abolizione delle restituzioni fosse stata effettivamente, o avrebbe potuto essere, compensata dall'aumento dei prezzi, l'entità del danno non potrebbe venire determinata in base all'ammontare delle restituzioni non corrisposte, giacché, subentrando l'aumento dei prezzi al versamento delle restituzioni, il produttore non subirebbe alcuna perdita.

18 Dal canto loro, le ricorrenti hanno negato di aver effettuato la suddetta rivalsa, sostenendo che, di fronte alla concorrenza dei produttori di amido, che fruivano delle restituzioni, esse hanno preferito, nell'ambito della loro politica commerciale, vendere il quellmehl in perdita, pur di conservare il loro mercato, anziché aumentare i prezzi, correndo così il rischio di perdere la clientela. Gli aumenti di prezzo segnalati dal Consiglio e dalla Commissione sono dovuti, secondo le ricorrenti, all'aumento del prezzo di entrata del granturco e dei costi di produzione.

19 Le statistiche prodotte dalle parti e gli argomenti dalle stesse svolti non consentono di constatare che le ricorrenti hanno effettivamente fatto gravare, o avessero la possibilità di far gravare, sui prezzi di vendita, il maggior onere derivante dall'abolizione delle restituzioni.

20 Di conseguenza, il danno da risarcire alle ricorrenti va determinato in un importo pari alle restituzioni che esse avrebbero riscosso qualora, nel periodo dal 1° agosto 1974 al 19 ottobre 1977, l'impiego di granturco nella produzione di quellmehl destinato alla panificazione avesse dato diritto alle stesse restituzioni dell'impiego di granturco per la produzione di amido.

21 Le ricorrenti hanno prodotto in giudizio taluni documenti che dovrebbero consentire di determinare i quantitativi di quellmehl per i quali si chiede il risarcimento e gli importi delle restituzioni non corrisposte per questi quantitativi. La Corte non è però in grado, in questa fase del proccedimento, di valutare l'esattezza dei dati ivi contenuti. Pertanto, è opportuno stabilire, in via interlocutoria, i criteri da essa adottati per l'indennizzo delle ricorrenti, rinviando, per la determinazione dell'entità del risarcimento, all'accordo fra le parti o, in mancanza di accordo, ad una successiva decisione della Corte.

Sulla domanda di interessi

22 Le ricorrenti hanno inoltre chiesto che il Consiglio venga condannato a corrispondere gli interessi al tasso dell'8 % dalla data della notifica dei ricorsi.

23 Trattandosi di responsabilità extracontrattuale della Comunità ai sensi dell'art. 215, 2° comma, la domanda va esaminata alla luce dei principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, ai quali rinvia tale disposizione. In base a questi principi, la domanda relativa agli interessi è in linea generale ammissibile. Secondo i criteri adottati dalla Corte per la valutazione del danno, l'obbligo di corrispondere gli interessi sorge dalla data della presente sentenza, in quanto essa costituisce declaratoria dell'obbligo di risarcire il danno. Il tasso d'interesse da applicare è del 6 %.

Per questi motivi,

LA CORTE,

in via interlocutoria, dichiara e statuisce:

1° **La Comunità economica europea pagherà a:**

1) **Interquell Stärke-Chemie GmbH & Co KG, con sede in Grossaitingen,**

2) **Diamalt AG, con sede in Monaco,**

le somme equivalenti alle restituzioni alla produzione di quellmehl destinato alla panificazione che dette imprese, ciascuna per quanto la riguarda, avrebbero avuto il diritto di riscuotere se, nel periodo dal 1° agosto 1974 al 19 ottobre 1977, l'impiego di granturco per la produzione di quellmehl avesse dato diritto alle stesse restituzioni dell'impiego di granturco per la produzione di amido.

2° **Le somme dovute vanno maggiorate degli interessi del 6 % a partire dalla data della presente sentenza.**

3° **Le parti presenteranno alla Corte, entro il termine di 12 mesi dalla pronunzia della presente sentenza, i dati relativi all'entità del risarcimento stabiliti di comune accordo.**

4° **In mancanza di accordo, le parti faranno pervenire alla Corte, entro lo stesso termine, le loro conclusioni suffragate da dati numerici.**

5° **Le spese sono riservate.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 4 ottobre 1979.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI

(vedasi causa 238/78, pag. 2976)