SENTENZA DELLA CORTE
DEL 2 DICEMBRE 1971[1]

Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt contro Consiglio delle Comunità europee

Causa 5-71

Massime

1. *Procedura — Azione di danni — Carattere autonomo — Azione d'annullamento — Differenza*
   (Trattato CEE, artt. 178 e 215)

2. *Procedura — Azione di danni — Conclusioni subordinate relative ad un risarcimento «in altro modo» — Irricevibilità*

3. *CEE — Responsabilità extracontrattuale — Atto normativo implicante delle scelte politiche — Danno — Violazione di una norma superiore*
   (Trattato CEE, art. 215)

1. L'azione di danni di cui agli artt. 178 e 215, 2° comma, del trattato, è stata istituita come mezzo autonomo, dotato di una particolare funzione nell'ambito del regime delle impugnazioni e subordinato, quanto al suo esercizio, a condizioni attinenti al suo specifico oggetto.

   Essa differisce dall'azione di annullamento in quanto tende ad ottenere, non già l'eliminazione di un atto determinato, bensì il risarcimento del danno causato da un'istituzione.

2. Una domanda diretta ad ottenere un'indennità quale che sia manca della necessaria precisione e va quindi ritenuta irricevibile.

3. Qualora si tratti di un atto normativo che implica delle scelte di politica economica, la responsabilità della Comunità per il danno che i singoli possono aver subito in conseguenza di questo atto sussiste, dato quanto dispone l'art. 215, 2° comma, del trattato, unicamente in caso di violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli.

Nella causa 5-71

AKTIEN-ZUCKERFABRIK SCHÖPPENSTEDT, con sede in Schöppenstedt (Niedersachsen),
rappresentata dai sigg. Rudolf Schrader e Alfred Isensee, rispettivamente presidente e vicepresidente del Consiglio di amministrazione, con gli avvocati Arved Deringer, Claus Tessin, Hansjürgen Herrmann e Jochim Sedemund, del

1 — Lingua processuale: tedesco.

foro di Colonia, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso l'avvocato Marc Baden, 1, boulevard Prince Henri,

ricorrente,

contro

CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentato dal sig. Ernst Wohlfarth, direttore generale dell'ufficio legale del Consiglio, in qualità di agente, assistito dal sig. Hans Jürgen Lambers, consigliere giuridico del Consiglio, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. J. N. Van Den Houten, direttore dell'ufficio legale della Banca europea per gli investimenti, 2, place de Metz,

convenuto,

causa avente ad oggetto il risarcimento, ai sensi dell'art. 215, 2° comma, del trattato CEE, del danno causato alla ricorrente dal regolamento del Consiglio n. 759/68, che stabilisce le misure necessarie per coprire la differenza tra i prezzi nazionali dello zucchero ed i prezzi validi dal 1° luglio 1968,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; J. Mertens de Wilmars e H. Kutscher, presidenti di Sezione; A. M. Donner, A. Trabucchi, R. Monaco (relatore) e P. Pescatore, giudici;

avvocato generale: K. Roemer,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

Gli antefatti e le varie fasi del procedimento si possono riassumere come segue:

1. Il 1° luglio 1968, l'organizzazione nazionale del mercato dello zucchero vigente in Germania veniva sostituita dall'«organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero» di cui al regolamento del Consiglio 18 dicembre 1967,

n. 1009 (GU 1967, n. 308). L'art. 37, n. 1, di questo regolamento stabilisce:

«Per le quantità di zucchero in scorta il 1° luglio 1968, il Consiglio, che delibera su proposta della Commissione secondo la procedura di voto di cui all'art. 43, n. 2, del trattato, adotta le disposizioni concernenti le misure necessarie per coprire la differenza tra i prezzi nazionali dello zucchero ed i prezzi valevoli dal 1° luglio 1968.»

In forza di questa disposizione, il Consiglio adottava, col regolamento 18 giugno 1968, n. 769 (GU 1968, n. L 143), le «misure necessarie per coprire la differenza tra i prezzi nazionali dello zucchero ed i prezzi valevoli dal 1° luglio 1968». Ai sensi dell'art. 1 del suddetto regolamento:

«1. Lo Stato membro in cui il prezzo dello zucchero bianco della qualità di base presa in considerazione alla fissazione, valido per 100 chilogrammi il 30 giugno 1968, calcolato al netto di tasse, merce non imballata, franco fabbrica, caricata su mezzo di trasporto, è inferiore al prezzo d'intervento dello zucchero bianco valido dal 1° luglio 1968 nella zona più eccedentaria della Comunità, procede ad una rilevazione dei quantitativi di zucchero bianco e di quelli di zucchero grezzo, superiori a 1 000 chilogrammi per detentore, che alle ore 0,00 del 1° luglio 1968 si trovano in libera pratica nel suo territorio.

2. Sui quantitativi di cui al praragrafo 1, ad esclusione delle scorte di esercizio, è percepito un diritto che porta il prezzo dello zucchero della qualità considerata, valido per 100 chilogrammi il 30 giugno 1968, calcolato al netto di tasse, merce non imballata, franco fabbrica, caricata su mezzi di trasporto, al livello del prezzo d'intervento dello zucchero bianco o dello zucchero grezzo secondo il caso, valido nella zona ove si trova lo zucchero . . .»

Ai sensi dell'art. 2, n. 1:

«Lo Stato membro in cui il prezzo dello zucchero bianco della qualità di base presa in considerazione alla fissazione, valido per 100 chilogrammi il 30 giugno 1968, calcolato al netto di tasse, merce non imballata, franco fabbrica, caricata su mezzo di trasporto, è superiore al prezzo d'intervento derivato di cui all'art. 2, n. 1, lettera a) o c), del regolamento CEE n. 432/68, valido dal 1° luglio 1968 nello Stato membro considerato, aumentato della differenza tra il prezzo d'intervento e il prezzo indicativo, è autorizzato ad accordare una compensazione applicabile ai quantitativi di zucchero bianco e a quelli di zucchero grezzo che, alle ore 0,00 del 1° luglio 1968, si trovano in libera pratica nel suo territorio.»

L'importo di tale integrazione per quintale si calcola nel modo stabilito al n. 2. Inoltre, nella motivazione del regolamento viene precisato, per quanto riguarda le previste misure di compensazione, ch'esse si rendono necessarie soltanto quando la differenza tra i prezzi non è marginale. Nella Repubblica federale di Germania non veniva concessa alcuna integrazione, né per lo zucchero bianco né per quello grezzo, in quanto la differenza tra il prezzo nazionale dello zucchero bianco valido fino al 30 giugno 1968 e il nuovo prezzo valido dal 1° luglio 1968, calcolata in conformità al citato regolamento, era apparsa «marginale».

La ricorrente — che produce zucchero grezzo — sostiene che il prezzo da prendere in considerazione per quest'ultimo, valido in Germania fino al 30 giugno 1968, era molto più elevato di quello entrato in vigore il 1° luglio 1968: la differenza fra questi due prezzi non era affatto marginale. Il regime istituito dal Consiglio le ha perciò causato un danno che dev'essere risarcito, in forza dell'art. 215, 2° comma, del trattato CEE.

2. Dopo aver invano sollecitato il risarcimento dal Consiglio, il 13 febbraio 1971 la ditta ha proposto il presente ricorso.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale, e di sentire innan-

zitutto le parti sulla ricevibilità del ricorso.
Le parti hanno svolto le loro difese orali nelle udienze del 29 giugno 1971 e del 22 settembre 1971.
L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni alle udienze del 13 luglio 1971 e del 13 ottobre 1971.

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

1. Condannare il convenuto
   a) a versare alla ricorrente la somma di 38 852,78 unità di conto;
   b) in subordine: a risarcire in altro modo il danno arrecatole dal regolamento n. 769/68;

2. Porre le spese a carico del convenuto.

Il *Consiglio* conclude che la Corte voglia:
Dichiarare il ricorso irricevibile, e comunque respingerlo; porre le spese a carico della ricorrente.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

I mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

A — Sulla ricevibilità

La **ricorrente** sostiene che, nell'adottare il regolamento n. 769/68, il Consiglio ha commesso un illecito, in quanto ha violato talune disposizioni di diritto comunitario precipuamente intese a proteggere i singoli («Schutznormen»). L'illecito è dovuto, d'altra parte, a «colpa» del Consiglio.
Nel ricorso essa chiede perciò che questo venga condannato in via principale a versarle la somma di 48 076,35 u.c., pari a 192 305,38 DM, somma corrispondente alla perdita totale da lei subita a causa dell'illecito. Nella replica, essa limita la domanda al versamento di 38 852,78 u.c., pari a 155 411,13 DM, somma corrispondente alla differenza tra il nuovo prezzo d'intervento dello zucchero grezzo e il prezzo effettivamente ottenuto nella vendita delle sue scorte, e precisa che, senza optare per un nuovo criterio di valutazione, essa non fa che detrarre, dall'importo corrispondente al danno subito, le somme effettivamente percepite in più rispetto al prezzo d'intervento.
Il *convenuto* esprime dubbi sulla ricevibilità del ricorso. Le conclusioni formulate in via principale mirano in realtà, sotto forma di un'azione per danni, ad ottenere l'integrazione cui la ricorrente avrebbe diritto solo qualora il regolamento impugnato s'informasse non già ai criteri stabiliti dal Consiglio, ma a quelli da lei raccomandati. Inoltre, la prestazione ch'essa pretende implicherebbe non solo l'abrogazione del regolamento impugnato, ma anche la sua sostituzione con un nuovo regime.
Per questi motivi, ammettere la ricevibilità del ricorso equivarrebbe sia ad offrire alla ricorrente, sotto forma di una azione per danni, un mezzo d'impugnazione che il trattato non le ha attribuito, sia a porre nel nulla il principio fondamentale secondo cui la Corte non può ordinare direttamente di sostituire disposizioni in contrasto col trattato con altre norme determinate.
Dopo aver ricordato gli altri mezzi (artt. 177 e 184 del trattato) di cui dispongono eventualmente i singoli per far valere l'invalidità di un regolamento, il convenuto precisa che, nella fattispecie, non è sua intenzione eccepire l'irricevibilità del ricorso sostenendo che la domanda di risarcimento non può essere proposta in quanto si tratta di un regolamento. Esso intende semplicemente opporsi alla tendenza secondo cui, alla limitatezza dei mezzi d'impugnazione a disposizione dei singoli nei confronti delle norme comunitarie — limitatezza voluta dal trattato — si cerca di porre rimedio mediante domanda di risarcimento il cui oggetto è in realtà diverso da quello di una vera e propria azione per danni.
Il convenuto sostiene inoltre che la domanda formulata in subordine è irricevibile, in quanto non ne è stato precisato

l'oggetto e manca completamente la motivazione.

La *ricorrente* oppone che la sua domanda non mira ad ottenere né un nuovo regime, né una compensazione integrale della differenza fra il vecchio e il nuovo prezzo (d'intervento) dello zucchero grezzo, bensì unicamente la riparazione del danno effettivamente subito, come prova chiaramente il fatto che, nella replica, l'oggetto della domanda è stato ridotto alla cifra di 38 852,78 u.c.

Dopo aver osservato che non è sempre possibile ovviare, ricorrendo agli artt. 177 e 184 del trattato, alle limitazioni imposte, nel sistema di quest'ultimo, alla facoltà d'impugazione da parte dei singoli (in particolare per quanto riguarda i regolamenti) la ricorrente sottolinea che qualsiasi ulteriore limitazione di tale facoltà metterebbe in pericolo la tutela dei diritti dei singoli. Infatti,

— essendo insufficiente il controllo parlamentare sul Consiglio, si dovrebbe poter contare su di un controllo giurisdizionale più efficace possibile;
— molti regolamenti sono in pratica elaborati non già dai ministri o dai rappresentanti permanenti, ma da dipendenti delle amministrazioni nazionali, ignoti al pubblico e irresponsabili nei suoi confronti.

Dopo aver sottolineato le sostanziali differenze esistenti, a suo parere, fra l'azione d'annullamento e l'azione per danni, la ricorrente conclude sarebbe ingiusto negare qualsiasi tutela giurisdizionale al singolo che non disponga di alcun mezzo d'impugnazione diretta, qualora abbia subito un danno derivante da un illecito commesso da un'istituzione. Essa ricorda il principio secondo cui una norma che garantisce la tutela giurisdizionale non va interpretata, in caso di dubbio, in senso sfavorevole agli interessati.

Il *convenuto* replica che, limitando a 38 852,78 u.c. l'importo indicato nella domanda principale, la ricorrente non ha modificato la natura della prestazione ch'essa reclama: si tratta sempre del pagamento di un'integrazione calcolata in base a criteri diversi da quelli enunciati dal regolamento impugnato.

Inoltre,

— a proposito della tesi secondo cui il controllo giurisdizionale dovrebbe essere esteso in ragione dell'inadeguatezza del controllo parlamentare sul Consiglio, esso osserva che detta tesi sembra ignorare la distinzione tra le funzioni del giudice e quelle del parlamento;
— quanto all'argomento secondo cui numerose deliberazioni del Consiglio sarebbero adottate da dipendenti delle amministrazioni nazionali, ignoti al pubblico e irresponsabili nei confronti di quest'ultimo, detta prassi, non ignota del resto in sede statale, «non offende la coscienza giuridica» né nell'ambito della Comunità né in quello degli Stati.

Il convenuto conclude osservando che, nella fattispecie, non si tratta di stabilire se una norma relativa alla tutela giurisdizionale dei singoli amministrati vada interpretata, in caso di dubbio, in senso ad essi favorevole, bensì di salvaguardare, mediante un'adeguata definizione di ciascun tipo di azione, la coerenza del sistema procedurale istituito dal trattato.

B — Nel merito

1) Sull'illiceità del regolamento 769/68

La *ricorrente* sostiene che il Consiglio ha commesso un illecito nell'adottare il regolamento 769/68, poiché questo viola le norme comunitarie sotto i seguenti aspetti:

a) Violazione dell'art. 37, n. 1, del regolamento 1009/67

Da questo articolo si desume che il Consiglio era *tenuto* ad adottare le misure necessarie per coprire la differenza di prezzo per le quantità di zucchero in scorta il 1° luglio 1968. Poiché i vecchi prezzi nazionali praticati in Germania per lo zucchero grezzo risultavano, previa conversione, superiori ai prezzi validi dalla data sopraindicata, il Consiglio avrebbe dovuto emanare le disposizioni necessarie per compensare la differenza. Ora, invece di riservare la soluzione a

una disciplina ulteriore, il Consiglio ha evitato il problema, decidendo che i produttori di zucchero grezzo non avrebbero percepito alcuna integrazione.

b) Violazione dell'art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato, e del principio della parità di trattamento

Le norme impugnate violano l'art. 40, e il principio di non discriminazione, in quanto esse hanno come effetto un trattamento ineguale delle fabbriche di zucchero grezzo degli Stati membri, le quali possono comunque considerarsi «imprese similari». La disparità di trattamento consiste

— *in primo luogo,* nel fatto che, per la riscossione del diritto compensativo e per il versamento dell'indennità integrativa, il regolamento 769/68 prende in considerazione solo le differenze di prezzo constatate per lo *zucchero bianco;* la versione definitiva del regolamento si discosta, su questo punto, dai precedenti progetti;
— *in secondo luogo,* nell'aver ammesso come postulato che il rapporto fra il vecchio e il nuovo prezzo dello zucchero grezzo corrisponde sempre a quello fra il vecchio e il nuovo prezzo dello zucchero bianco;
— *infine,* nell'aver legato l'integrazione e il diritto compensativo ad elementi di riferimento diversi: *i prezzi d'intervento* nell'uno e *il prezzo indicativo* nell'altro caso (o più precisamente, il prezzo d'intervento derivato, maggiorato dalla differenza fra il prezzo d'intervento e il prezzo indicativo); il regolamento litigioso non disciplina quindi nello stesso modo il diritto compensativo e l'integrazione di prezzo.

Il *convenuto* oppone in sostanza quanto segue:

a) Violazione dell'art. 37, n. 1, del regolamento 1009/67

La precedente organizzazione del mercato dello zucchero in Germania implicava dei prezzi fissi del prodotto, che fabbricanti e commercianti erano tenuti a rispettare; il sistema di prezzi istituito in questo settore della CEE è basato su certi limiti di prezzo che non sono obbligatori per i produttori e i commercianti ed entro i quali il livello del prezzo effettivo dipende largamente dal mercato. L'art. 37, n. 1, del regolamento 1009/67 non ha stabilito a quali dei nuovi prezzi (prezzo d'intervento, prezzo d'intervento derivato, prezzo indicativo) dovessero riferirsi le misure di compensazione da adottare.
Stando così le cose, era concepibile che, al fine di stabilire le modalità della compensazione, venisse preso in considerazione il prezzo più basso del sistema, cioè il prezzo d'intervento, per il passaggio dei paesi «a prezzo basso» alla nuova organizzazione di mercato, e invece il prezzo più elevato, cioè il prezzo indicativo, nel caso dei paesi «a prezzo elevato». Ciò è stato fatto per l'appunto dal regolamento 769/68, negli artt. 1 e 2, n. 1.
Con quest'ultima norma il Consiglio ha stabilito le condizioni per il pagamento dell'integrazione, non solo per lo zucchero bianco, ma anche per lo zucchero grezzo. La scelta del criterio adottato non si può criticare in base al regolamento 1009/67, tanto più che l'art. 37 di quest'ultimo lascia al Consiglio un certo margine discrezionale nella determinazione delle modalità. D'altra parte, poiché per lo zucchero grezzo — contrariamente a quanto afferma la ricorrente — il prezzo tedesco non era superiore al prezzo comunitario da prendere in considerazione, il Consiglio non era tenuto ad adottare norme particolari in materia. Infine, il regime criticato corrisponde a quello proposto dalla Commissione, il cui punto di vista non ha subito in sostanza alcuna modifica. L'argomento invocato dalla ricorrente è d'altronde inconferente.

b) Violazione dell'art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato, e del principio della parità di trattamento

— Il regime criticato non è affatto basato sul presupposto che il rapporto fra il vecchio e il nuovo prezzo dello zuc-

chero grezzo sia sempre identico a quello tra il vecchio e il nuovo prezzo dello zucchero bianco. È incontestabile d'altra parte che, per lo zucchero grezzo, il prezzo è diminuito in misura corrispondente alla trasformazione in zucchero bianco. Questa differenza, anche se calcolata forfettariamente o in media, non presentava sensibili variazioni da uno Stato membro all'altro.

— Qualsiasi confronto va effettuato su basi esatte. Ora se, invece di confrontare il nuovo prezzo indicativo col vecchio prezzo dello zucchero bianco, e il nuovo prezzo d'intervento col vecchio prezzo dello zucchero grezzo, il confronto si facesse — correttamente — (sia per lo zucchero grezzo, sia per quello bianco) tra il vecchio prezzo nazionale e il relativo prezzo più elevato del sistema di prezzi CEE, difficilmente la ricorrente potrebbe trovare un solo Stato in cui il rapporto fra prezzo vecchio e prezzo nuovo dello zucchero grezzo sia inverso al rapporto tra i prezzi dello zucchero bianco.

— Il fatto di aver messo i vecchi prezzi in relazione con due nuovi prezzi diversi, a seconda che si tratti del diritto compensativo o dell'integrazione, è una logica conseguenza della struttura data all'organizzazione comune di mercato, mediante la quale il sistema di prezzi fissi è stato sostituito con quello di prezzi variabili entro certi limiti. Il Consiglio non ha commesso alcuna discriminazione, in quanto non ha previsto alcuna integrazione per tutti i vecchi prezzi compresi entro tali limiti, ed ha tenuto conto del limite minimo e del limite massimo sia per lo zucchero bianco sia per lo zucchero grezzo. Gli esempi adottati dalla ricorrente a sostegno della sua tesi hanno, del resto, carattere ipotetico e non possono quindi fornire la prova di uno sviamento di potere.

La *ricorrente,* dopo aver esaminato la struttura del sistema di prezzi precedentemente in vigore in Germania, osserva che

— il vecchio prezzo tedesco va confrontato con l'attuale prezzo d'intervento, non già col prezzo indicativo;

— era inevitabile ch'essa subisse una perdita, ed è appunto per questo che l'art. 37, n. 1, del regolamento 1009/67 prevede la compensazione;

— il Consiglio stesso ha ammesso, nell'art. 2, n. 2, del regolamento 769/68, che l'elemento decisivo ai fini della compensazione è il prezzo d'intervento, non già il prezzo indicativo;

— la disparità di trattamento deriva dalla circostanza che ai produttori di zucchero grezzo dei paesi «a prezzo elevato» viene negata l'integrazione, perché questa è calcolata su un prezzo superiore (prezzo indicativo) a quello in base al quale si calcola e si riscuote il diritto compensativo (prezzo d'intervento).

Il *convenuto* oppone che nel settore dello zucchero si doveva ristabilire il principio dell'economia di mercato; non si poteva quindi garantire ai produttori di zucchero grezzo dei paesi «a prezzo elevato» un'integrazione basata sul limite inferiore del sistema di prezzi prescelto. Ciò sarebbe stato possibile solo qualora il Consiglio avesse vietato, fin dall'inizio, qualsiasi divergenza del prezzo effettivo dal prezzo d'intervento, se cioè avesse continuato ad applicare un sistema di prezzi fissi. D'altra parte, il criterio sostenuto dalla ricorrente avrebbe avuto come conseguenza il fatto che i produttori dei paesi «a prezzo elevato» da prendere in considerazione avrebbero percepito due volte la differenza fra il prezzo d'intervento e il prezzo di mercato: una prima volta come parte dell'integrazione, una seconda volta come elemento del prezzo di mercato.

2) Sull'esistenza di un illecito

La *ricorrente* sostiene che si ha incontestabilmente un illecito in caso di violazione del diritto comunitario, in particolare quando si tratta di una disposizione avente il carattere di «Schutznorm», pro-

prio di numerosi divieti di discriminazione enunciati dal trattato.
L'illecito deriva, nella fattispecie, da «colpa» del Consiglio, il quale al momento dell'elaborazione del regolamento 769/68 era al corrente del problema costituito dagli zuccherifici tedeschi. La ricorrente precisa anche che vi è un nesso di causalità fra l'illecito e il danno da lei subito in quanto, nell'ipotesi che il Consiglio avesse concesso al governo federale la necessaria autorizzazione, questo non avrebbe potuto evitare di avvalersene, senza contravvenire alle prescrizioni del diritto comunitario.
Alla domanda di risarcimento del danno non osta, infine, il fatto che il regolamento 769/68 è tuttora in vigore. In proposito la ricorrente richiama quanto statuito dalla Corte nella sentenza 15 luglio 1963 (causa 25-62, Plaumann & Co. contro Commissione CEE, sospensione di dazi doganali, Raccolta IX-1963, pag. 197).
Dopo aver preso posizione su quest'ultimo punto, il *convenuto* replica che la censura d'illecito è infondata nella fattispecie, in quanto non sono state violate le norme di diritto comunitario invocate dalla ricorrente, né questa fornisce altri elementi che possano provare l'esistenza di un illecito. Stando così le cose, neppure si può parlare di negligenza da parte del Consiglio.
Quanto al nesso di causalità riguardo al danno, non si deve dimenticare che l'art. 2 del regolamento 769/68 prevede solo l'autorizzazione degli Stati interessati a concedere un'integrazione. Il preteso danno avrebbe potuto sorgere anche qualora la Repubblica federale, pur essendo stata autorizzata a concedere l'integrazione, non si fosse valsa di tale facoltà.
Infine, per quanto riguarda la liquidazione del danno, dopo aver rilevato che, in base ai dati forniti dalla ricorrente, si può fin d'ora pensare che, in gran parte, le scorte indicate non erano più costituite, il 30 giugno 1968, da zucchero grezzo, il convenuto ritiene necessario ricorrere ad una perizia in merito alla realtà del preteso danno, come pure alla questione del se esso avrebbe potuto essere evitato, in tutto in in parte, dalla diligenza dell'interessata.
La *ricorrente* osserva che le congetture del Consiglio su questo punto sono inconferenti e dichiara di non temere la perizia richiesta dal convenuto, benché essa le sembri inutile. Quanto all'atteggiamento che avrebbe assunto il governo tedesco, qualora avesse ricevuto l'autorizzazione di cui trattasi, essa fa appello alle testimonianze dei due ministri politicamente responsabili nel periodo considerato.

3) Sul danno

La *ricorrente* sostiene che il regolamento impugnato ha determinato una perdita dell'ordine di 2,62 DM il quintale.
Il *convenuto* assume per contro che detto regolamento porta a una differenza in più di 2,69 DM tra il vecchio e il nuovo prezzo dello zucchero grezzo.
Le divergenze fra le parti riguardano in sostanza i seguenti punti:

a) livello del vecchio prezzo tedesco dello zucchero bianco, in base al quale si può determinare il vecchio prezzo dello zucchero grezzo (96,75 DM secondo la ricorrente, 96,25 DM secondo il convenuto);

b) importo delle spese d'insaccatura, da detrarre dal vecchio prezzo dello zucchero bianco per calcolare il vecchio prezzo *netto* dello zucchero grezzo (0,67 DM secondo la ricorrente, 1 DM secondo il convenuto).

A causa di queste divergenze, le due parti giungono a determinare diversamente il *vecchio prezzo netto dello zucchero grezzo* (calcolato sul valore di un quintale di zucchero bianco): 83,06 DM secondo la ricorrente, 82,23 DM secondo il convenuto. Questo prezzo, inoltre, viene confrontato nei due casi con parametri diversi: il Consiglio lo confronta col nuovo prezzo *indicativo,* la ricorrente col nuovo prezzo *d'intervento.*

In diritto

1 Con atto depositato in cancelleria il 13 febbraio 1971, l'impresa Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt ha chiesto a questa Corte, invocando l'art. 215, 2° comma, del trattato CEE, di condannare il Consiglio a risarcire il danno arrecatole con l'adottare il regolamento 18 giugno 1968 n. 769 (GU 1968, n. L 143), che stabilisce le misure necessarie per coprire la differenza tra i prezzi nazionali dello zucchero ed i prezzi validi dal 1° luglio 1968. Essa chiede in via principale che il Consiglio le versi 38 852,78 u.c., cioè DM 155 411,13, che corrispondono alla perdita ch'essa asserisce d'aver subito in seguito alla modifica del prezzo tedesco per lo zucchero greggio. In subordine, essa chiede di essere risarcita in altro modo del danno subito.

Sulla ricevibilità

2 Il Consiglio eccepisce l'irricevibilità del ricorso, sostenendo in primo luogo che questo è diretto ad ottenere, non già il risarcimento di un danno di cui esso sarebbe responsabile, bensì l'eliminazione degli effetti giuridici dell'atto impugnato. Se il ricorso fosse dichiarato ricevibile, verrebbe scosso il regime delle impugnazioni stabilito dal trattato, in ispecie dall'art. 173, 2° comma, a norma del quale i singoli non possono esperire un'azione d'annullamento contro i regolamenti.

3 L'azione di danni di cui agli artt. 178 e 215, 2° comma, del trattato, è stata istituita come mezzo autonomo, dotato di una particolare funzione nell'ambito del regime delle impugnazioni e subordinato, quanto al suo esercizio, a condizioni attinenti al suo specifico oggetto. Essa differisce dall'azione di annullamento in quanto tende ad ottenere, non già l'eliminazione di un atto determinato, bensì il risarcimento del danno causato da un'istituzione nell'esercizio dei suoi compiti.

4 Il Consiglio eccepisce inoltre l'irricevibilità delle conclusioni principali, sostenendo ch'esse implicano la sostituzione alla disciplina impugnata di una nuova disciplina conforme ai criteri caldeggiati dalla ricorrente, sostituzione che la Corte non avrebbe il potere di ordinare.

5 Le conclusioni principali riguardano unicamente l'attribuzione di un risarcimento, cioè una prestazione destinata a produrre effetti esclusivamente nei confronti della ricorrente. Il mezzo va quindi disatteso.

6 Il convenuto deduce ancora che, se la domanda di risarcimento fosse accolta, la Corte, per determinare l'entità del danno, dovrebbe stabilire i criteri in base ai quali avrebbe dovuto essere effettuata la compensazione in materia di prezzi e menomerebbe così il potere discrezionale spettante al Consiglio in fatto di emanazione di atti normativi.

7 La determinazione dei criteri da applicarsi per calcolare la compensazione di cui è causa non riguarda la ricevibilità, ma il merito.

8 Il convenuto infine eccepisce l'irricevibilità della domanda subordinata, sostenendo che essa ha un oggetto indeterminato e che manca completamente l'indicazione dei mezzi dedotti a sostegno.

9 Una domanda diretta ad ottenere un'indennità quale che sia manca in realtà della necessaria precisione e va quindi ritenuta irricevibile.

10 Sono pertanto ricevibili solo le conclusioni principali.

Nel merito

11 Perché si abbia responsabilità extracontrattuale della Comunità, è quanto meno necessario che l'atto lesivo sia illegittimo. Trattandosi di un atto normativo che implica delle scelte di politica economica, la responsabilità della Comunità per il danno che i singoli possono aver subito in conseguenza di questo atto sussiste, dato quanto dispone l'art. 215, 2° comma, del trattato, unicamente in caso di violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli. Si deve quindi accertare in primo luogo se una siffatta violazione sussista.

12 Adottato in forza dell'art. 37, n. 1, del regolamento n. 1009/67, il quale incarica il Consiglio di stabilire le disposizioni relative alle misure necessarie per compensare la differenza tra i prezzi nazionali e i prezzi validi dal 1° luglio 1968, il regolamento n. 769/68 autorizza lo Stato membro nel quale il prezzo dello zucchero bianco sia superiore al prezzo indicativo, a concedere un'integrazione per le partite di zucchero bianco e di zucchero greggio che, il 1° luglio 1968 alle ore 0.00, si trovavano in libera pratica nel suo territorio. La ricorrente prende le mosse dal fatto che, per gli Stati membri con prezzi bassi, il regolamento prescrive la riscossione di un diritto sulle scorte di zucchero

unicamente nel caso in cui i prezzi anteriori fossero inferiori al prezzo d'intervento valido dal 1º luglio 1968, per dimostrare che, adottando dei criteri diversi per l'integrazione da attribuirsi ai produttori di zucchero degli Stati membri con prezzi elevati, il regolamento viola l'art. 40, n. 3, ultimo comma, del trattato, a norma del quale la politica comune dei prezzi dev'essere basata su criteri comuni e su metodi di calcolo uniformi.

13 La differenza criticata non costituisce discriminazione, giacché è la conseguenza del nuovo sistema di organizzazione comune del mercato dello zucchero, che non contempla un unico prezzo fisso, bensì, fissando un prezzo massimo e un prezzo minimo, delimita un ambito entro il quale i prezzi effettivi oscilleranno secondo l'andamento del mercato. Non si può quindi criticare la disciplina transitoria che prescriveva la riscossione di diritti solo nel caso in cui i prezzi anteriori fossero ancora al di sotto del bidente dei nuovi prezzi ed autorizzava l'integrazione solo nel caso inverso, ritenendo che, nei casi in cui i prezzi anteriori erano già nell'ambito di cui sopra, si dovesse lasciare libero gioco alle tendenze del mercato.

14 Se ciò non bastasse, date le particolarità del regime istituito a partire dal 1º luglio 1968, il Consiglio, nell'adottare il regolamento n. 769/68, si è attenuto a quanto dispone l'art. 37 del regolamento n. 1009/67.

15 Va pure disattesa la tesi della ricorrente secondo la quale il regolamento n. 769/68 avrebbe violato l'art. 40 del trattato, in quanto il metodo per il calcolo delle integrazioni e dei diritti compensativi per le scorte di zucchero grezzo deriverebbe da quello adottato per lo zucchero bianco, il che, a suo avviso, potrebbe provocare delle disparità di trattamento nei confronti dei produttori di zucchero grezzo. La ricorrente infatti, benché abbia sostenuto, citando dei casi ipotetici, che i metodi di calcolo prescelti non portavano in ogni caso a risultati uniformi per i produttori di zucchero, non ha provato che ciò fosse vero alla data del 1º luglio 1968.

16 L'azione di danni esperita dalla ricorrente manca del presupposto sopra indicato e va pertanto respinta.

Sulle spese

17 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La ricorrente è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese del giudizio.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite la difese orali delle parti,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli artt. 40, 173, 215, 2° comma,
visto il regolamento del Consiglio n. 1009/67 del 18 dicembre 1967, in ispecie l'art. 37, n. 1,
visto il regolamento del Consiglio n. 769/68 del 18 giugno 1968,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° La ricorrente è condannata alle spese di causa.

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher
Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 2 dicembre 1971.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt