3° La questione del risarcimento, da parte di un ente nazionale, dei danni causati ai singoli da enti o dipendenti degli Stati membri, sia per violazione del diritto comunitario, sia per azione o omissione contrastante col diritto interno e che abbia avuto luogo in occasione dell'applicazione del diritto comunitario, non rientra nell'ambito dell'art. 215, 2° comma, del Trattato e va valutata dai giudici nazionali in funzione del diritto interno dello Stato membro interessato.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 13 febbraio 1979.

Il Cancelliere

A. Van Houtte

Il Presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 23 GENNAIO 1979

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Per la seconda volta nell'ambito delle cause promosse dall'impresa Granaria contro l'organismo d'intervento olandese nel settore dei prodotti agricoli «Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten», il College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Tribunale amministrativo per le attività economiche) pone a questa Corte delle domande pregiudiziali, che accrescono il numero dei problemi sorti dall'applicazione del regolamento 563/76 del Consiglio, del 15 marzo 1976, concernente l'acquisto obbligatorio di latte scremato in polvere destinato ad essere impiegato negli alimenti per animali. Ricorderete che la precedente domanda di interpretazione pregiudiziale diede luogo al procedimento 116/76, terminato con sentenza del 5 luglio 1977 (Raccolta 1977, pag. 1247), la quale dichiarò l'invalidità del citato regolamento. A seguito di tale sentenza, l'impresa Granaria ha chiesto l'annullamento

dei provvedimenti adottati dall'organismo d'intervento olandese in base al regolamento in questione e la sua condanna a riparare i danni causati da tali provvedimenti.

Cercherò di riassumere le numerose domande rivolte ora alla Corte dalla giurisdizione olandese. Questa desidera in primo luogo che si accerti se l'organismo nazionale d'intervento fosse obbligato a rispettare il regolamento 563/76 fintantoché esso non fu dichiarato invalido, e poi, in caso di risposta positiva, se l'organismo medesimo avesse il potere di esentare Granaria dall'obbligo di soddisfare le condizioni stabilite dal regolamento. Qualora la risposta alla prima domanda fosse affermativa, e quella alla seconda domanda fosse invece negativa, il giudice olandese chiede alla Corte di chiarire se vi sia responsabilità diretta ed esclusiva della Comunità nei confronti dei soggetti lesi, oppure anche responsabilità dell'organismo d'intervento dello Stato membro che ha applicato il regolamento (domande 3 e 4); e chiede pure che la Corte si pronunzi circa la possibilità di un'azione di regresso di questo Stato — se responsabile — nei confronti della Comunità (domanda 5). Altre due questioni, prospettate per l'ipotesi che si riconosca una responsibilità dello Stato membro o dell'organismo che ne dipende, riguardano la legge applicabile (il solo diritto nazionale o anche i principi dell'articolo 215 Trattato CEE?) e l'interpretazione dell'articolo 215 (qualsiasi danno è risarcibile, in base ad esso?). L'ultimo problema che il College van Beroep solleva è se, secondo il diritto comunitario, le spese di patrocinio legale debbano considerarsi come costitutive di un danno di cui la parte lesa possa chiedere la riparazione ovvero come spese processuali sulle quali si debba statuire secondo il diritto nazionale.

Nell'ordinanza di rinvio, la giurisdizione richiedente ha affermato di ritenere che dai provvedimenti impugnati siano effettivamente derivati per l'attrice dei danni corrispondenti alle varie voci da essa indicate (oneri finanziari, spese amministrative e di personale, lucro cessante e riduzioni del fatturato; oltre alle spese processuali). Ma dato che all'origine di tali danni vi è un regolamento illecito emanato dalla Comunità e applicato dall'autorità nazionale nei confronti della ricorrente, la stessa giurisdizione nazionale pensa che debbano anzitutto risolversi le questioni attinenti alla responsabilità, che si concretano in questioni di interpretazione del regolamento 563/76 e dell'articolo 215 del Trattato CEE.

Prima di procedere al loro esame, converrà rammentare che con la sentenza del 25 maggio 1978 nelle cause riunite 83 e 94/76, 5, 15 e 40/77, HNL e altri c/ Consiglio e Commissione (Raccolta 1978, pag. 1209), la Corte ha chiarito che l'invalidità del citato regolamento 563/76 non era sufficiente per far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità ai sensi dell'articolo 215, 2° comma, del Trattato CEE, ed ha escluso il sussistere di tale responsabilità, dato che il Consiglio, adottando quel provvedimento, non aveva disconosciuto in modo grave e manifesto i limiti che si impongono all'esercizio dei suoi poteri discrezionali. A tale decisione la Corte è giunta in considerazione delle caratteristiche del regolamento 563/76, il quale concerneva categorie molto ampie di operatori economici, e ha avuto debole incidenza sul prezzo dei foraggi — e più in generale sulla redditività delle aziende —

tenuto anche conto delle notevoli oscillazioni dei prezzi mondiali degli alimenti proteici nello stesso periodo.

2. La prima domanda, pur essendo formulata come se si trattasse di stabilire la corretta interpretazione del regolamento 563/76, tocca in sostanza un problema d'indole generale: se cioè gli organismi nazionali incaricati dell'applicazione dei regolamenti comunitari siano obbligati a rispettarli fintantoché essi non siano stati dichiarati invalidi. Mi sembra evidente che la risposta debba essere affermativa. Non basterebbe certo nutrire dubbi circa la validità di un atto vincolante di una istituzione comunitaria per giustificare il comportamento dell'organo amministrativo di uno Stato membro, incaricato di applicare la legislazione comunitaria, che volesse sottrarsi unilateralmente agli obblighi derivanti dall'atto in questione. Lo stesso può dirsi, d'altronde, per qualsiasi destinatario di atti comunitari. Vi si oppone il principio della certezza del diritto, che nell'ambito del sistema comunitario deve essere salvaguardato con il concorso degli organi di tutti gli Stati membri, e che va d'altronde di pari passo con l'esigenza basilare dell'uniforme interpretazione e applicazione del diritto comunitario in tutto il territorio della Comunità.

La ricorrente nella causa principale ritiene che, almeno in caso di violazione palese del Trattato, si dovrebbe riconoscere all'amministrazione nazionale il potere-dovere di disapplicare la norma comunitaria illecita. Nel presente caso non sarebbe necessario prendere posizione riguardo a tale tesi, dal momento che, nella citata sentenza del 25 maggio 1978, la Corte ha escluso che la violazione dei principi di diritto comunitario, dalla quale è derivata l'invalidità del regolamento in questione, avesse carattere manifesto. Tuttavia mi sembra interessante ricordare che nel sistema dei Trattati l'invalidità di un atto comunitario non può essere stabilita se non attraverso un procedimento innanzi alla Corte (ex articolo 173 o 177 Trattato CEE) e che finché questa non si sia pronunciata, ogni atto si presume legittimo ed esplica i suoi effetti. Inoltre è fuor di dubbio che il Trattato non configura alcun caso d'inesistenza di atti comunitari. In dottrina, si è parlato di ipotesi marginali di inesistenza, ma non può bastare certo per concretarle una violazione palese del Trattato, tanto più che ogni tipo di violazione del Trattato o delle regole di diritto relative alla sua applicazione è considerato dall'articolo 173 nel quadro dei vizi che giustificano un ricorso di annullamento.Resterebbero eventualmente da approfondire casi come quelli dell'atto emanato da una istituzione totalmente priva del potere di farlo, o dell'atto impossibile da eseguire, ma tutto ciò ci porterebbe inutilmente lontano dal problema qui discusso.

Per quanto riguarda la seconda domanda, con cui si chiede se un organismo nazionale di intervento in materia agricola avesse il potere di esonerare un'impresa dall'obbligo di soddisfare le condizioni prescritte dal citato regolamento 563/76, la risposta deve essere negativa, come riconosce la stessa ditta interessata. In effetti, nessuna disposizione del regolamento predetto conferiva agli organi statali un potere di deroga o di esenzione. In mancanza di una clausola del genere, ogni esonero sarebbe stato arbitrario e ingiustificato. Inoltre l'impresa ricorrente non si trovava in una situazione che la distinguesse dalla generalità delle imprese sottoposte al regolamento,

e quindi la sua esenzione dall'osservanza di una norma in vigore, anche se il regolamento avesse dato agli organi statali il potere di accordarla, sarebbe stata incompatibile con il principio dell'uguaglianza di trattamento degli amministrati, che può tollerare l'eccezione rappresentata da un esonero solo quando si presenti una situazione eccezionale.

3. Con la terza domanda il giudice olandese chiede precisamente se l'articolo 215, 2° comma, del Trattato CEE vada interpretato nel senso che la Comunità, per aver adottato un regolamento che la nostra Corte ha poi dichiarato invalido, sia direttamente responsabile nei confronti di chi abbia subìto un danno, in conseguenza della normale applicazione del regolamento stesso da parte dell'ente nazionale competente.

Comincerò col rilevare che la giurisprudenza della nostra Corte (e in particolare la già citata sentenza HNL del 25 maggio 1978) ha ormai chiarito le condizioni necessarie affinché la Comunità possa essere riconosciuta responsabile dei danni risultanti da un atto normativo invalido. Non credo che occorra ripetere qui tali condizioni.

In realtà, al giudice richiedente non interessa che siano nuovamente precisati i principi elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte circa la responsabilità della Comunità per i danni subiti da terzi a causa dell'emanazione di atti normativi illegittimi. Ciò che gli interessa, è piuttosto accertare se una violazione del genere di quella constatata dalla Corte nelle sentenze del 5 luglio 1977 nelle cause 114/76, Bela-Mühle, 116/76, Granaria, e 119-120/76, Ölmühle-Becher (Raccolta 1977, pagg. 1211, 1247, 1269), con riguardo al citato regolamento del Consiglio, possa far sorgere, oltre alla responsabilità della Comunità, anche quella degli Stati i cui organi hanno applicato le norme comunitarie invalide. Ciò risulta dalla quarta domanda, che si presenta strettamente legata alla precedente, in quanto presuppone il riconoscimento della responsabilità diretta e principale della Comunità, e si limita a configurare a carico dello Stato una eventuale corresponsabilità in solido o pro quota.

A tal proposito, converrà anzitutto sottolineare che i presupposti della responsabilità propria della Comunità e dell'eventuale corresponsabilità dello Stato membro *non coincidono*. La Comunità, infatti, può essere ritenuta responsabile per avere *emanato* un atto normativo di politica economica contrario a determinati principi di diritto comunitario; è questo suo comportamento che fa sorgere l'obbligo di risarcire i singoli danneggiati previsto dall'articolo 215, 2° comma, — purché naturalmente sussistano le condizioni precisate, da ultimo, nella citata sentenza HNL del 25 maggio 1978 —. Riguardo allo Stato membro, invece, ci si chiede se lo si possa ritenere corresponsabile per avere *applicato* l'atto normativo comunitario contrario a quei principi che è stato successivamente dichiarato invalido dalla Corte. Il comportamento è diverso, e sicuramente sfugge alla regola dell'articolo 215, 2° comma, la quale concerne unicamente i danni cagionati dall'istituzione comunitaria, o dagli agenti della Comunità nell'esercizio delle loro funzioni.

Questo conduce ad una seconda, importante constatazione: una norma comunitaria sulla responsabilità extracontrattuale degli Stati membri non esiste. Ora, è senz'altro concepibile che uno Stato membro sia chiamato a risarcire i danni subiti da singoli per un suo atto illecito

extracontrattuale il quale consista nella violazione di norme comunitarie, o ne sia la conseguenza; ma la responsabilità dovrà essere stabilita dal giudice nazionale «in conformità alle norme di diritto interno relative alla responsabilità della pubblica amministrazione» (anche se, evidentemente, l'esistenza di una violazione del diritto comunitario dovrà essere accertata alla stregua di questo diritto). La Corte lo ha affermato chiaramente nella sentenza del 22 gennaio 1976 nella causa 60/75, Russo-AIMA (Raccolta 1976, pag. 45 e segg.; vedi punto 9 della motivazione). È dunque nell'ambito di ciascun diritto nazionale che si dovrà determinare se lo Stato sia tenuto a risarcire i danni provocati da una sua inosservanza di norme comunitarie; ma — sottolineo — da una inosservanza a lui imputabile. L'ipotesi è tutt'altra che quella che si realizza nel presente caso.

In realtà, nella specie, nessuna violazione del diritto comunitario da parte di uno Stato membro si è verificata; e perciò non vi è luogo a supporre che una responsabilità statale sussista. Ho già detto che, alla stregua del diritto comunitario, un atto obbligatorio di efficacia generale, affetto da un vizio che potrà determinare il suo annullamento (in particolare, la violazione del Trattato o delle regole di diritto relative alla sua applicazione) esplica i suoi effetti, nei confronti dei destinatari, fino a che non sia dichiarato invalido da questa Corte. Ciò equivale ad affermare che un regolamento illegittimo rimane, nonostante l'illegittimità, obbligatorio, fino al momento che ho indicato. Non si potrà, dunque, parlare di illecito commesso dallo Stato membro — o da un organismo che ne dipende — quando si tratti di misure di applicazione di norme comunitarie in vigore.

Nell'esprimere queste considerazioni, mi sono riferito a regolamenti comunitari non soltanto illegittimi ma, in ipotesi, suscettibili di far sorgere la responsabilità della Comunità. È evidente che le stesse considerazioni valgono a maggior ragione quando, come nella specie, il regolamento illegittimo e invalido non presenta caratteristiche tali da rendere la Comunità responsabile dei danni provocati.

In definitiva, vi è più di un motivo per negare l'ipotesi di una responsabilità solidale o pro quota, nei rapporti con la responsabilità comunitaria, a carico dello Stato membro che abbia applicato un regolamento successivamente dichiarato invalido. Vi è la diversità dei comportamenti tenuti dalla Comunità e dallo Stato membro, che si vorrebbero considerare presupposti di responsabilità; vi è la diversità dei sistemi giuridici dai quali rispettivamente sono regolate la responsabilità extracontrattuale comunitaria e quella statale; vi è infine, e soprattutto, la circostanza che lo Stato membro non ha commesso nessun illecito applicando un regolamento in vigore, anche se viziato da contrasto con norme comunitarie superiori.

Due precisazioni mi sembrano, tuttavia, opportune (anche se esse non influenzano le risposte da dare al giudice nazionale). In primo luogo: può accadere che, nell'applicare un regolamento, gli Stati membri godano di un certo margine di discrezionalità; e ciò soprattutto quando l'applicazione richieda l'adozione di regole nazionali integrative od organizzative. L'uso di questo potere discrezionale può condurre uno Stato a prendere determinati provvedimenti che siano in contrasto con il diritto comunitario, magari anche soltanto nel senso di applicarlo in modo erroneo. È evidente che in tal caso non basterebbe più affermare che quei

provvedimenti hanno dato esecuzione ad un regolamento comunitario, per considerare lo Stato esente da responsabilità. Nella misura in cui atti statali di esecuzione danno luogo a violazioni del diritto comunitario imputabili a determinate scelte fatte dallo Stato, questo può essere chiamato a risponderne. La soluzione in concreto di siffatto problema di responsabilità dipenderà, poi, non solo dall'accertamento della violazione della norma comunitaria, ma anche dalla presenza dei presupposti di responsabilità dello Stato secondo il diritto nazionale.

In secondo luogo, anche le misure che, in base ad un regolamento, lo Stato membro è obbligato a prendere possono dirsi «di applicazione» solo finché il regolamento è in vigore e deve quindi essere eseguito. Quando un regolamento è dichiarato invalido, cessa di avere effetto. Perciò, lo Stato membro il quale mantenesse in piedi, dopo tale momento, provvedimenti presi per applicare il regolamento, terrebbe un comportamento non più giustificabile sotto il profilo del suo obbligo di rispettare norme comunitarie in vigore.

4. Con la quinta domanda, il giudice olandese ha chiesto se sia possibile un'azione di regresso dello Stato membro (o dell'ente da esso dipendente) nei confronti della Comunità, qualora tale Stato vengo ritenuto in tutto o in parte responsabile dei danni risultanti dall'applicazione del regolamento. Abbiamo visto che deve escludersi ogni responsibilità dello Stato per avere applicato una norma comunitaria invalida, data la liceità, anzi la obbligatorietà, di tale comportamento. Perciò non vi è luogo a rispondere alla riferita domanda. In realtà, un'azione di regresso è concepibile solo nei rapporti fra un obbligato «a titolo sussidiario» — o un obbligato solidale — e l'obbligato principale; e nessun rapporto di tal genere sussiste nel caso che stiamo esaminando.

La sesta domanda è ugualmente legata all'ipotesi di una responsabilità dell'organismo nazionale di intervento; il giudice di merito si è posto il problema delle norme regolatrici di tale responsabilità, ed esita fra l'articolo 215 del Trattato CEE e il diritto interno olandese. Una volta negata l'ipotesi anzidetta, il problema non deve più essere affrontato. Comunque ho già avuto occasione di notare che, quando uno Stato membro viola norme di diritto comunitario, l'eventuale sua responsibilità extracontrattuale verso i singoli dipende dal diritto interno; sul piano del diritto comunitario si tratterà soltanto di stabilire l'esistenza e le caratteristiche della violazione.

Diventa così superfluo considerare il settimo quesito, prospettato solo per il caso che la pretesa responsabilità dell'organismo nazionale d'intervento dovesse essere valutata alla stregua dell'articolo 215 del Trattato CEE.

Infine, per quanto riguarda l'ottava domanda, mi sembra necessario tener presenti le circostanze, le quali hanno indotto il giudice di merito a formularla. Nella causa pendente innanzi a questo giudice — che ha per oggetto principalmente l'accertamento dell'eventuale responsabilità dell'organismo d'intervento olandese per avere dato esecuzione al regolamento 563/76 — per la parte attrice, danneggiata, pretende fra l'altro il rimborso di una cospicua somma di spese di patrocinio, da essa sostenute nei vari procedimenti promossi per opporsi all'applicazione del citato regolamento. Ora il giudice olandese chiede in sostanza se i

principi o le disposizioni del Trattato CEE implichino che le spese di patrocinio possano annoverarsi fra i danni risarcibili, o se si debba decidere in base alle norme nazionali sulle spese processuali. Sarebbe semplice rispondere che nessun principio o disposizione del Trattato CEE regola il problema. Ma è forse opportuno aggiungere che il quesito può aver senso se lo si collega alla premessa di un giudizio innanzi ad una giurisdizione nazionale, in cui si discuta della responsabilità dello Stato (o di un organismo da esse dipendente) verso i singoli danneggiati a seguito di una violazione del diritto comunitario. Ora, nel quadro di un tale giudizio, i vari aspetti della responsabilità debbono essere valutati, come ho già detto, alla stregua del diritto interno; e fra tali aspetti è compresa la determinazione delle categorie di danni risarcibili. In questi termini, mi sembra si possa rispondere all'ottava domanda rivolta alla Corte dal Tribunale olandese.

5. Prima di terminare, credo di dover fare qualche commento circa la proposta della Commissione, volta a far estendere l'esame della Corte a tutto il problema degli effetti della dichiarazione d'invalidità del regolamento 563/76. Invocando l'applicazione per analogia dell'articolo 174, 2° comma, del Trattato CEE — che com'è noto autorizza la Corte, nell'ambito di una procedura d'annullamento ai sensi dell'articolo 173, a precisare ove lo reputi necessario quali effetti di un regolamento annullato debbano essere considerati come definitivi — la Commissione ha invitato la Corte a cogliere l'occasione del presente procedimento pregiudiziale per statuire che, in base ai principi generali dell'ordinamento giuridico comunitario, le domande di restituzione avanzate dagli acquirenti diretti di latte scremato in polvere non possono essere accolte, all'infuori dei casi in cui questi siano in grado di dimostrare che gli importi pagati sulla base del regolamento dichiarato invalido non sono stati ripercossi sugli acquirenti ulteriori.

Se si volesse aderire all'invito della Commissione bisognerebbe affrontare delicati problemi d'interpretazione del Trattato, e in particolare quello dei rapporti fra l'articolo 177 (e fors'anche l'articolo 215) da un lato e l'articolo 174, 2° comma, dall'altro.

L'applicazione per analogia della detta disposizione dell'articolo 174 nel procedimento pregiudiziale comporterebbe da parte della Corte la delimitazione d'ufficio (indipendentemente cioè da una domanda della giurisdizione nazionale) degli effetti della dichiarazione pregiudiziale d'invalidità di un regolamento.

In ogni caso, tale applicabilità per analogia potrebbe eventualmente esser considerata quando la validità del regolamento fosse oggetto della domanda pregiudiziale. Ma il presente procedimento pregiudiziale, come si è visto, ha tutt'altro oggetto. Aggiungo che non mi sembrerebbe opportuno andare al di là del quadro tracciato dalle domande della giurisdizione nazionale per occuparsi di un problema così importante, dal momento che le parti del giudizio di merito e gli altri soggetti che sarebbero stati legittimati ad intervenire non hanno avuto la possibilità di esprimere al riguardo il loro punto di vista. In tale circostanza si può anzi ravvisare un vero e proprio impedimento formale all'esame della questione sollevata della Commissione.

6. Per le considerazioni fin qui svolte, concludo proponendo alla Corte che essa risolva le questioni pregiudiziali, sollevate dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven, con ordinanza del 31 marzo 1978, dichiarando quanto segue:

1. Fin tanto che il regolamento 563/76 del Consiglio non è stato dichiarato invalido dalla Corte, gli organismi nazionali incaricati di applicarlo erano tenuti a rifiutare il rilascio del certificato «proteine» a coloro che non avessero soddisfatto le condizioni prescritte a tal fine dallo stesso regolamento.

2. In assenza di specifiche clausole derogatorie, che il citato regolamento in effetti non conteneva, le autorità interne non potevano accordare nessun esonero dal rispetto delle condizioni in esso stabilite.

3. L'articolo 215, 2° comma, del Trattato CEE regola la responsabilità extracontrattuale della Comunità per danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, mentre la responsabilità extracontrattuale degli Stati membri nei riguardi dei privati per atti ad essi imputabili è disciplinata dal diritto interno, anche se il danno sia conseguenza della violazione di una norma comunitaria da parte di un organo dello Stato.

4. Per il fatto di avere applicato un regolamento comunitario, fino alla dichiarazione della sua invalidità ad opera della Corte, uno Stato membro non incorre in una violazione del Trattato, né quindi può ritenersi responsabile verso i singoli danneggiati, in solido con la Comunità e neanche «pro quota».

5. Nel quadro di un giudizio nazionale avente ad oggetto l'accertamento della responsabilità dello Stato nei riguardi di privati per danni conseguenti alla violazione di una norma comunitaria, la qualificazione delle spese di patrocinio legale sostenute dai privati in precedenti giudizi come danni risarcibili va fatta sulla base del diritto nazionale.