CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ del 5 dicembre 1986 *

Indice

A — Capitolo 1 1085
Gli antefatti e le conclusioni delle parti 1085
A — Capitolo 2 1087
Le tesi delle parti 1087
I. Sulla ricevibilità 1087
II. Nel merito 1088
Principio della stabilizzazione del mercato e dell'equilibrio del mercato 1088
Trasgressione del divieto di discriminazione 1089
Trasgressione del principio di proporzionalità 1091
Eccesso e sviamento di potere 1092
Trasgressione del principio della libera circolazione delle merci 1093
Trasgressione del principio della tutela del legittimo affidamento 1093
Trasgressione del principio del libero esercizio delle attività economiche 1093
Responsabilità della Comunità 1094
B — Il mio parere 1094
I. Sulla ricevibilità 1094
II. Nel merito 1096
Competenza della Commissione 1096
— Provvedimenti speciali per l'eliminazione delle eccedenze di burro fuso 1097
— Norme generali sull'intervento 1098
Trasgressione del principio della stabilizzazione dei mercati 1102
Trasgressione del divieto di discriminazione 1104
Perturbazione dell'equilibrio di mercato 1107
Trasgressione del principio di proporzionalità 1107
Eccesso e sviamento di potere 1108
Trasgressione del principio della libera circolazione delle merci 1109
Trasgressione del principio della tutela del legittimo affidamento 1110
Responsabilità della Comunità 1111
Sulla responsabilità in caso di comportamento legittimo 1114
C — Conclusioni finali 1115

* Traduzione dal tedesco.

Signor Presidente,
signori Giudici,

A — Capitolo 1

Gli antefatti e le conclusioni delle parti

a) 1. Le ricorrenti nelle cause di cui tratto oggi pretendono dalla Commissione delle Comunità europee il risarcimento del danno che avrebbero subito a causa dell'esecuzione del regolamento della Commissione 18 ottobre 1984, n. 2956 [1]. Esse — che producono margarina e sono una belga, due olandesi e quattro tedesche — sostengono che l'esecuzione del regolamento della cosiddetta « azione burro di Natale 1984/85 » è illegittima. Le ricorrenti olandesi chiedono inoltre il risarcimento dei danni anche per il caso in cui la Commissione avesse agito legittimamente.

2. Mediante detta azione, dal 5 novembre 1984 fino ai mesi di gennaio/febbraio 1985 dovevano essere vendute a prezzo ridotto in tutti i paesi della Comunità, ad eccezione della Grecia, 169 800 tonnellate di burro che si trovassero all'ammasso pubblico o privato da almeno 120 giorni. Il burro proveniente dall'ammasso pubblico, a norma dell'art. 2 del regolamento n. 2956/84, doveva essere venduto ad un prezzo pari a quello praticato dall'ente d'intervento il giorno della conclusione del contratto di vendita, meno 160 ECU il quintale. Questo sconto, tuttavia, per gli Stati membri che seguivano determinate modalità per la vendita diretta a prezzo ridotto di determinati burri, a norma del regolamento del Consiglio 25 giugno 1979, n. 1269 [2], era ridotto a 147,25 ECU il quintale.

3. Oltre a questa riduzione di prezzo nella vendita diretta di burro nella Comunità, nel *titolo II del regolamento n. 2956/84* è contemplata l'offerta, del pari a prezzo ridotto, e precisamente di 141,50 ECU il quintale, di burro d'ammasso pubblico per l'*esportazione.*

4. *In complesso* ci si proponeva di vendere a prezzo ridotto *circa 200 000 tonnellate di burro*; la *spesa complessiva* dell'azione « burro di Natale » 1984/85 doveva ammontare a circa *320 000 000 di ECU.* Questa spesa andava a carico del bilancio comunitario [3].

5. La convenuta è stata indotta ad adottare il regolamento n. 2956/84 dall'andamento del mercato del burro nella Comunità. Nella *motivazione* di detto regolamento essa dichiara quanto segue: La situazione del mercato del burro è caratterizzata da ingenti disponibilità. È quindi opportuno aumentare il consumo di burro con ogni mezzo adeguato; la riduzione del prezzo al consumo finale rappresenta un mezzo del genere.

6. A parte ciò, esistevano nella Comunità scorte costituite a seguito d'interventi; non era possibile smerciare, alle condizioni normali, il complesso di queste giacenze durante la stagione lattiera in corso. Era opportuno evitare, date le ingenti spese che ne derivavano, il prolungarsi dell'ammasso. Era quindi opportuno adottare provvedimenti per favorire lo smercio del burro.

7. La riduzione del prezzo di vendita del burro o l'entità dell'aiuto doveva consentire

1 — Regolamento (CEE) della Commissione 18 ottobre 1984, n. 2956, relativo allo smaltimento di burro a prezzo ridotto e recante modifica del regolamento (CEE) n. 1687/76 (GU 1984, L 279, pag. 4).

2 — Regolamento del Consiglio 25 giugno 1979, n. 1269, relativo allo smaltimento a prezzo ridotto di burro destinato al consumo diretto (GU 1979, L 161, pag. 8).

3 — Art. 1, n. 2, del regolamento n. 729/70, GU 1970, L 94, pag. 13.

un maggiore smercio di burro senza causare perturbazioni nel commercio normale del burro. Ai fini di un'equilibrata ripartizione nell'intera Comunità del burro messo a disposizione dei consumatori nell'ambito di tale azione ed al fine di evitare perturbazioni del mercato di taluni Stati membri, era d'uopo fissare dei quantitativi massimi che potevano fruire in ciascuno Stato membro di quel provvedimento.

b) 8. Dalle statistiche relative all'andamento della produzione agricola si desume che l'applicazione del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'*organizzazione comune di mercato per il latte ed i prodotti lattiero-caseari*[4] ha causato negli ultimi anni un forte eccesso di produzione di latte. L'eccesso dell'offerta, che si può senz'altro chiamare strutturale, nell'anno 1983, ad esempio, è stato di 22 000 000 di tonnellate, derivanti da 104 000 000 di produzione contro 82 000 000 di domanda[5].

9. Le due caratteristiche principali dell'organizzazione di mercato per il latte consistono in un prezzo indicativo per il latte nonché in una garanzia di acquisto — fino al 1984 praticamente illimitata — per i latticini, fornita dal sistema d'intervento. Dato che il latte in se' può essere ammassato solo in misura limitata, a norma degli artt. 6 e seguenti del titolo II del regolamento n. 804/68, l'intervento agisce sui latticini, cioè il burro, il latte in polvere e determinati tipi di formaggi.

10. Il prezzo del latte, dal quale dipendono i prezzi d'intervento per il burro, la polvere di latte magro e determinati tipi di formaggio, viene fissato annualmente dal Consiglio dei ministri a norma dell'art. 43, n. 2, del trattato. Come la convenuta ha dichiarato all'udienza relativa alla cosiddetta azione «burro di Berlino»[6], per vari motivi, fra l'altro anche politici, il prezzo del latte viene regolarmente fissato dal Consiglio ad un livello più elevato di quello da essa proposto. Se si volesse raggiungere un equilibrio tra l'offerta e la domanda mediante il prezzo del latte, secondo stime della convenuta l'attuale prezzo dovrebbe essere ridotto di circa il 15%.

11. Con regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856[7], al regolamento n. 804/68 veniva aggiunto un art. 5 c, il quale contempla un ulteriore tributo. Questo tributo è dovuto per le quantità di latte che superano una determinata quantità di riferimento; nel contempo veniva stabilita una quantità garantita complessiva. Con la fissazione di questa garanzia complessiva a circa 98 000 000 di tonnellate all'anno si può tuttavia solo impedire l'ulteriore aumento della produzione di latte, non già sopprimere l'eccesso strutturale di produzione, dato che la domanda comunitaria è di circa 82 000 000 di tonnellate annue. Ciò si può dimostrare prendendo in considerazione le giacenze di burro, le quali alla fine del 1984 superavano il milione di tonnellate e *dopo* l'esecuzione della controversa azione « burro di Natale » si trovavano all'incirca allo stesso livello[8].

12. Nel commercio estero, per garantire i prezzi dell'organizzazione comune di mercato per il latte, sulle importazioni di burro da paesi terzi viene riscosso un prelievo che, all'inizio del 1985, era di 218 ECU il quintale[9].

4 — GU 1968, L 148, pag. 13.

5 — *La situazione dell'agricoltura nella Comunità*, relazione 1984, n. 67.

6 — Causa 97/85, cause riunite da 133 a 136/85 e causa 249/85.

7 — GU 1984, L 90, pag. 10.

8 — *Eurostat, produzione zootecnica*, relazione trimestrale 3/85, pag. 81.

9 — Cfr. il regolamento 30 gennaio 1985, n. 243, GU 1985, L 26, pag. 36.

13. L'*organizzazione comune di mercato per i grassi*, invece, è del tutto diversa [10]. Essa consiste anzitutto in un sistema di sovvenzioni a favore dei produttori della Comunità. In linea di massima, con questo sistema vale per il consumatore il prezzo del mercato mondiale. Di conseguenza, i prodotti agricoli compresi nell'organizzazione di mercato per i grassi possono essere importati da paesi terzi senza riscossione del prelievo, cosa alla quale la Comunità si è impegnata anche nei confronti del GATT [11].

14. I *produttori di margarina che agiscono* nelle presenti cause sostengono che l'improvvisa messa in circolazione di una quantità rilevante di un prodotto di sostituzione concorrente ad un prezzo molto ridotto — grazie alla sovvenzione comunitaria — ha recato loro un grave danno.

15. Esse *chiedono* quindi, nei rispettivi ricorsi, che si decida che la convenuta deve risarcire il danno recato loro dall'esecuzione del regolamento 18 ottobre 1984, n. 2956, relativo alla vendita di burro a prezzo ridotto.

16. Le ricorrenti si sono riservate di precisare il danno subito, eccettuate quelle della causa 265/85, le quali lo hanno stimato provvisoriamente.

17. Nelle repliche le ricorrenti hanno indicato l'entità del danno che avrebbero subito. Poiché esse hanno chiesto che questi dati rimangano riservati e la Corte ha pregato le parti di trattare all'udienza unicamente della responsabilità, rinunzio ad esporre qui questi dati precisi.

10 — Regolamento del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136, che istituisce un'organizzazione comune di mercato per i grassi, GU 1966, 172, pag. 3025.

11 — *La situazione dell'agricoltura nella Comunità*, relazione 1984, n. 314.

18. La *convenuta* chiede:

— che i ricorsi nelle cause riunite 279, 280, 285 e 286/84 siano dichiarati irricevibili, in subordine siano respinti;

— che i ricorsi nelle cause 27/85 e 265/85 siano respinti.

19. Nella convocazione all'udienza la Corte ha invitato le parti a limitarsi nella fase orale alle questioni della ricevibilità dei ricorsi e della responsabilità della Commissione.

A — Capitolo 2

Le tesi delle parti

I. *Sulla ricevibilità*

20. La *convenuta* sostiene che i ricorsi dei produttori di margarina belgi e tedeschi sono irricevibili per due ragioni, senza tuttavia sollevare espressamente un'eccezione d'irricevibilità a norma dell'art. 91 del regolamento di procedura della Corte.

21. Secondo la convenuta si tratta qui solo in apparenza di azioni di risarcimento. Ciò lo si desume già dal momento in cui le ricorrenti tedesche [12] hanno proposto il ricorso, cioè un momento in cui i provvedimenti impugnati erano tuttora in corso di esecuzione e non si era ancora prodotto alcun danno. In realtà le ricorrenti volevano impedire la riadozione in futuro di provvedimenti del genere ed ottenere inoltre l'annullamento di provvedimenti adottati mediante un regolamento di valore generale.

12 — Cause riunite 279, 280, 285 e 286/84.

Questi però non possono essere impugnati dai singoli dinanzi alla Corte.

22. A parte ciò la convenuta sostiene che il modo di procedere delle ricorrenti, le quali hanno precisato solo nella replica il danno, trasgredisce il principio del contraddittorio, infrange l'art. 42 del regolamento di procedura della Corte e toglie alla convenuta la possibilità di esprimersi completamente sull'entità del danno.

23. Le *ricorrenti* ribattono di non aver affatto esperito delle azioni di annullamento, bensì delle azioni di accertamento della responsabilità per un danno imminente, certo e prevedibile. Questo modo di procedere non diminuisce affatto le possibilità di difesa della convenuta. Giacché la Corte ha ritenuto ammissibile un comportamento del genere, in particolare nella sentenza 6 dicembre 1984 nella causa 59/83 [13], le obiezioni formulate dalla convenuta circa la ricevibilità sono infondate.

II. *Nel merito*

24. Le sette ricorrenti deducono numerosi motivi dai quali dovrebbe risultare l'illegittimità del regolamento della Commissione n. 2956/84. Esse sostengono poi che da questo comportamento antigiuridico della convenuta nasce l'obbligo di risarcire il danno recato.

Vari mezzi sono dedotti da *tutte* le ricorrenti:

25. Tutte lamentano la trasgressione del dovere di stabilizzare il mercato, del divieto di discriminazione nonché del principio di proporzionalità.

26. Le ricorrenti belghe [14] e olandesi [15] lamentano inoltre lo sviamento di potere, quelle olandesi — con particolare insistenza — la trasgressione del principio della tutela del legittimo affidamento nonché del principio della libera circolazione delle merci.

27. Le ricorrenti tedesche denunziano poi — nella replica — la trasgressione del principio generale del libero esercizio delle attività economiche.

Principio della stabilizzazione del mercato e dell'equilibrio del mercato

28. Le *ricorrenti* sostengono che la convenuta, adottando il regolamento n. 2956/84, ha trasgredito il principio della stabilizzazione dei mercati di cui all'art. 39, n. 1, lett. c), del trattato CEE, come pure il principio dell'equilibrio del mercato di cui all'art. 6, n. 3, del regolamento n. 804/68.

29. È vero che gli scopi della politica agricola comune indicati nell'art. 39 del trattato CEE, i quali in parte si contraddicono, non possono essere sempre perseguiti contemporaneamente; cionondimeno non è lecito perseguire uno di questi scopi isolatamente in un modo che renda impossibile il conseguimento degli altri. La convenuta avrebbe posto in non cale lo scopo della stabilizzazione del mercato a favore di quello dell'aumento del reddito agricolo. Le azioni « burro di Natale » causano distorsioni sul mercato le quali, dato il rapporto di sostituzione e di concorrenza fra il burro e la margarina, perturbano l'equilibrio tanto sul mercato del burro quanto su quello della margarina. La

13 — Sentenza 6 dicembre 1984 nella causa 59/83, SA Biovilac NV/Comunità economica europea, Racc. 1984, pag. 4057.

14 — Causa 27/85, Racc. 1987, pag. 1129.

15 — Causa 265/85, Racc. 1987, pag. 1155.

vendita massiccia di burro a prezzo fortemente ridotto, concentrata in un breve periodo, costituisce una perturbazione dell'equilibrio sul mercato complessivo dei grassi alimentari, giacché il burro fresco e la margarina vengono scacciati, dato che il consumo di grassi alimentari nella Comunità è costante. Le ricorrenti si richiamano in proposito ad una relazione della Corte dei conti [16] la quale indicherebbe che le azioni « burro di Natale » non corrispondono agli scopi dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. Benché all'origine si trattasse solo di provvedimenti eccezionali, la convenuta vuole ora in questo modo correggere le normali conseguenze dei dispositivi di prezzo delle organizzazioni comuni di mercato per il latte e per i grassi. I provvedimenti d'intervento, tenendo conto dello scopo della stabilizzazione dei mercati, non devono far sì che si creino scorte d'intervento sempre maggiori; queste sono invece quasi quadruplicate dall'ottobre del 1980 all'ottobre del 1984.

30. A parte ciò, le azioni « burro di Natale » esorbitano dai poteri attribuiti alla convenuta con l'organizzazione di mercato per il latte ed i latticini.

31. La *convenuta* ribatte che lo scopo della stabilizzazione dei mercati di cui all'art. 39 del trattato CEE è uno degli scopi contraddittori che, secondo la giurisprudenza della Corte, gli organi comunitari devono contemperare. La convenuta ha certo attribuito particolare importanza allo scopo di garantire un equo reddito ai produttori di latte. Le azioni « burro di Natale » sono direttamente connesse a questo scopo, giacché rendono possibile il sostegno dei prezzi agricoli. A parte ciò, la vendita di burro a prezzo ridotto serve anche a smaltire le scorte createsi a causa dei provvedimenti d'intervento, scorte che non possono essere conservate indefinitamente. Questa vendita è quindi conforme all'art. 6, n. 3, del regolamento n. 804/68, il quale ammette l'adozione di provvedimenti speciali in caso di squilibrio del mercato, cioè la deroga al principio della stabilizzazione dei mercati; essa corrisponde anche all'art. 7 a) del regolamento n. 985/68 [17]. I provvedimenti del genere delle azioni « burro di Natale » vanno considerati un completamento del sistema d'intervento. Scopo dei provvedimenti d'intervento è cioè solo l'alleggerimento del mercato, non già l'eliminazione definitiva delle merci tolte dalla circolazione. Date le limitate capacità di ammasso, è inevitabile che esse debbano in seguito essere di nuovo esitate sul mercato. Chi produce o distribuisce latte o latticini ovvero merci con essi in concorrenza, deve prevedere che ci si serva delle disposizioni particolari relative allo smercio delle scorte d'intervento. Giacché l'art. 6, n. 3, 2° comma, del regolamento n. 804/68 contempla espressamente la possibilità di provvedimenti particolari, nel caso in cui il burro proveniente dagli acquisti d'intervento non possa essere smerciato interamente a condizioni normali nel corso della stagione, esiste un fondamento giuridico per l'azione « burro di Natale ».

Trasgressione del divieto di discriminazione

32. Le *ricorrenti* assumono che l'azione « burro di Natale » determina una distinzione discriminante tanto fra i produttori di latte e i produttori di semi e frutti oleosi,

16 — Relazione speciale della Corte di conti sulla vendita di burro a prezzo ribassato nell'ambito della Comunità del 13 aprile 1982, GU 1982, C 143, pag. 1.

17 — Regolamento del Consiglio 15 luglio 1968, n. 985, che stabilisce le norme fondamentali per l'intervento sul mercato per il burro e la panna, GU 1968, L 169, pag. 1; l'art. 7 a) è stato aggiunto dal regolamento del Consiglio 22 aprile 1969, n. 750, GU 1969, L 98, pag. 2.

che vengono usati per la produzione di margarina, quanto anche fra coloro che trasformano il latte ed i produttori di margarina. Mentre per la margarina non vi sono sovvenzioni, non solo il burro non esitabile sul mercato viene acquistato dagli enti d'intervento, ma inoltre le scorte d'intervento, in ispregio del principio della stabilizzazione del mercato, vengono esitate a prezzi notevolmente ridotti mediante una sovvenzione pubblica. Con ciò si consente indirettamente al produttore di burro di vendere la sua merce ad un prezzo inferiore al costo di produzione, ed inoltre la convenuta sovvenziona queste vendite in perdita, in modo che le loro conseguenze economiche non vadano a carico dei produttori di burro. Il fatto che per il burro vi sia un obbligo d'intervento degli appositi enti, mentre per la margarina non esiste, giustifica certo la differenza di trattamento consistente nella garanzia di acquisto e di prezzo. Esso non giustifica però che la merce ritirata dall'intervento sia venduta costantemente ed in grande quantità a prezzi notevolmente ridotti.

33. Che i produttori di burro e di margarina si trovino in situazioni diverse lo si deve alla politica agricola comune ed alle decisioni adottate nell'ambito di questa politica. Queste hanno fatto sì che i latticini sin dall'inizio sono stati venduti nella Comunità ad un prezzo molto superiore a quello del mercato mondiale. Su questo sfondo si è determinato un equilibrio concorrenziale fra la margarina ed il burro, il quale ha consentito ai due rami industriali in concorrenza di conservare le rispettive posizioni sul mercato.

34. Le azioni « burro di Natale » hanno distrutto questo equilibrio. mentre i dispositivi dell'organizzazione comune di mercato per il latte consentono di evitare, per il produttore ed il distributore di burro fresco, qualsiasi danno derivante da dette azioni, manca un dispositivo del genere a favore dei produttori di margarina. Una siffatta disparità di trattamento non ha alcuna giustificazione concreta; in particolare, questa non va ravvisata nel fatto che vi siano due diverse organizzazioni di mercato e che queste abbiano una struttura diversa.

35. A parte ciò non è vero che negli scorsi anni le vendite di margarina siano aumentate a detrimento di quelle di burro e che il sistema dell'organizzazione di mercato di cui trattasi rechi alla margarina dei vantaggi rispetto al burro che andrebbero compensati.

36. La *convenuta* ammette che fra il burro e la margarina esiste fino ad un certo punto un rapporto di sostituzione e che la vendita di burro a prezzo ridotto può ostacolare la vendita di margarina. Tuttavia i produttori di burro e quelli di margarina si trovano necessariamente in situazioni diverse. L'attuale sistema delle organizzazioni comuni di mercato di cui trattasi implica per i produttori di margarina considerevoli vantaggi. A norma dell'organizzazione comune di mercato per i grassi, essi dispongono della materia prima al prezzo del mercato mondiale. Il prezzo del burro è invece molto superiore a quello del mercato mondiale, cosicché da anni, in particolare a causa del fatto che la margarina viene offerta al consumatore ad un prezzo che corrisponde alla metà di quello del burro, si osserva l'aumento delle vendite di margarina a detrimento di quelle di burro. La sovvenzione attribuita al burro da azioni del genere di quelle del « burro di Natale » è in definitiva solo un compenso limitato e provvisorio per uno svantaggio dovuto alle organizzazioni di mercato di cui

trattasi; questo compenso fa unicamente sì che il burro sovvenzionato possa essere venduto al consumatore della Comunità ad un prezzo vicino a quello del mercato mondiale.

37. La posizione di vantaggio sul mercato della margarina rispetto al burro è pure uno dei motivi per cui si è rivelato necessario adottare per i latticini provvedimenti intesi a ridurre la produzione, i quali non trovano riscontro nel settore dei grassi, giacché il tributo sui grassi proposto dalla convenuta non è stato a tutt'oggi istituito dal Consiglio. Non solo, perciò, non sussiste alcuna illecita differenza di trattamento dei produttori di margarina, ma anche questi non possono far valere alcun diritto quesito alla conservazione dei vantaggi concorrenziali loro attribuiti.

Trasgressione del principio di proporzionalità

38. A parere delle *ricorrenti*, le vendite di burro a prezzo ridotto non sono necessarie né opportune per conseguire lo scopo della riduzione delle giacenze di ammasso, di guisa che la differenza di trattamento degli operatori economici è ancor meno giustificata. Se si vuole ottenere la stabilizzazione dei mercati a lungo termine, le vendite a breve termine non possono influire sulle cause strutturali dello squilibrio fra offerta e domanda che è dovuto alla politica dei prezzi della Comunità. Esse costituiscono unicamente un dispositivo per controllare le giacenze di ammasso, cioè lo smercio delle scorte di burro, ed aumentano ulteriormente lo squilibrio. Se il loro scopo è quello di ridurre le giacenze di ammasso, azioni del genere sono destinate a fallire, giacché la vendita di burro a prezzo ridotto avviene essenzialmente a detrimento delle vendite di burro fresco, il quale a sua volta dev'essere ammassato. A parte ciò, le giacenze alla fine di maggio del 1985 erano uguali a quelle del novembre 1984. È vero che il consumo complessivo di burro aumenta a detrimento della margarina, questo aumento è però molto limitato e comunque non giustifica le spese cospicue e sproporzionate (320 000 000 di ECU) per la riduzione temporanea delle giacenze di circa 60 000 tonnellate, mentre reca ai produttori di margarina un danno rilevante.

39. Vi sono altri mezzi per ridurre le giacenze, in particolare la lavorazione e l'esportazione in paesi fuori della Comunità, ad esempio nel contesto degli aiuti alimentari. Sarebbe più economico distribuire il burro gratuitamente oppure corrispondere un compenso ai produttori di latte che abbiano subito perdite a causa dell'istituzione del sistema delle quote di latte. Del resto, i provvedimenti adottati dalla convenuta per ridurre la produzione di latte non bastano per eliminare le giacenze di burro che continuano ad aumentare.

40. La *convenuta* contesta di aver trasgredito il principio di proporzionalità. È vero che gli effetti delle azioni « burro di Natale » sono limitati, tuttavia essa non dispone di alcun'altra possibilità per esitare il burro. Il mercato mondiale è saturo; a parte ciò, la Comunità è soggetta alle norme del GATT, le quali autorizzano l'esportazione di burro sovvenzionato solo in misura limitata. Per ridurre la produzione di burro e, nella fase precedente, di latte, essa ha fatto tutto il possibile; essa ha istituito il prelievo di corresponsabilità, un premio per la mancata messa sul mercato e per la conversione, un regime di garanzia per i quantitativi. Non le resta quindi alcun'altra possibilità che l'incoraggiare l'aumento del consumo di burro nel mercato comune, cioè svolgere azioni del genere di quelle del « burro di Natale ».

41. È incontestabile che provvedimenti del genere fossero atti a conseguire lo scopo perseguito, cioè l'aumento delle vendite di burro nonché la riduzione ed il miglior avvicendamento delle giacenze. Infine, la vendita di 200 000 tonnellate di burro a prezzo ridotto ha portato sul mercato ulteriori 60 000 tonnellate di burro ed ha evitato l'ulteriore giacenza di altre 140 000 tonnellate.

42. A parte ciò, la tesi delle ricorrenti è contraddittoria: o l'aumento delle vendite di burro va a detrimento di quelle di margarina, nel qual caso l'efficacia delle azioni « burro di Natale » è incontestabile. Oppure l'aumento delle vendite di burro d'intervento va esclusivamente a detrimento del burro fresco, nel qual caso i produttori di margarina non sono affatto danneggiati da azioni del genere.

43. Se ciò non bastasse, le ricorrenti non hanno alcun diritto di criticare il costo dell'azione « burro di Natale »: esse non hanno affatto il diritto d'interferire nell'uso dei mezzi di cui la Comunità dispone. Le imprese private non possono erigersi a giudici dell'opportunità dei provvedimenti comunitari.

Eccesso e sviamento di potere

44. Secondo le *ricorrenti* belghe ed olandesi, la convenuta si è valsa del potere, attribuitole dai regolamenti del Consiglio n. 804/68 e n. 985/68, di adottare provvedimenti per garantire lo smercio delle giacenze di burro per ottenere l'aumento del consumo di burro. Ciò non è compreso nelle autorizzazioni contenute in detti regolamenti, giacché le norme relative all'intervento devono essere applicate in modo che la capacità concorrenziale del burro sul mercato sia conservata, non già aumentata. Gli eventuali provvedimenti adottati per garantire lo smercio delle scorte di burro ammassato devono essere neutri sotto il profilo della concorrenza. Ciò non è avvenuto con la massiccia sovvenzione del burro che ha dato ad esso un artificioso vantaggio concorrenziale rispetto alla margarina. La convenuta ha distrutto l'equilibrio esistente da tempo nella concorrenza tra burro e margarina e ciò, non già, come sarebbe stato lecito, per tener ferma la posizione concorrenziale del burro, bensì per migliorarla.

45. La *convenuta* ribatte di aver agito entro i limiti dei poteri attribuitile dagli artt. 6 e 12 del regolamento n. 804/68 e 7 a del regolamento n. 985/68. La nozione di « capacità concorrenziale del burro sul mercato » significa che devono essere usati tutti i mezzi per garantire la capacità concorrenziale di questa merce rispetto alle merci di sostituzione, non già che detti provvedimenti debbano essere assolutamente neutri nella concorrenza con le merci stesse.

46. È manifesto che il miglioramento della debole posizione di mercato del burro equivale alla conservazione della sua posizione sul mercato. Oltre a ciò la protezione ed il miglioramento della posizione di mercato di un prodotto agricolo devono essere valutati di per sé e non prendendo in primo luogo in considerazione la situazione di merci concorrenti. Lo scopo, indicato nell'art. 6, n. 4, lett. b), del regolamento n. 804/68, che la qualità originaria del burro sia preservata il più a lungo possibile, implica manifestamente l'evitare che il burro resti in magazzino fino al momento in cui non può più essere usato. Con l'azione « burro di Natale », unitamente all'aumento del consumo di burro, sono stati promossi anche la ridu-

zione e l'avvicendamento delle giacenze. Quanto meno uno degli scopi delle norme fondamentali del settore di cui trattasi, cioè quello dell'ordinata amministrazione delle giacenze di burro mediante la loro riduzione e il loro ringiovanimento, è stato perseguito e raggiunto.

Trasgressione del principio della libera circolazione delle merci

47. Le *ricorrenti* olandesi assumono che, a norma dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2956/84, il commercio intracomunitario di « burro di Natale » è assolutamente vietato. Ciò costituisce una restrizione quantitativa o una misura di effetto equivalente ai sensi degli artt. 30 e 34 del trattato CEE nonché dell'art. 22, n. 1, del regolamento n. 804/68. La convenuta non può comportarsi in questo modo, dato che anche gli organi della Comunità hanno l'obbligo di osservare la libera circolazione delle merci.

48. La *convenuta* contesta di aver trasgredito il principio della libera circolazione delle merci, giacché gli scambi di piccole quantità di burro di tipo non commerciale sono possibili ed una certa separazione dei mercati dei vari Stati membri era necessaria per ottenere una distribuzione equilibrata nella Comunità. A parte ciò, secondo la giurisprudenza della Corte, il principio della libera circolazione delle merci può essere limitato anche per motivi diversi da quelli indicati nell'art. 36 del trattato CEE.

Trasgressione del principio della tutela del legittimo affidamento

49. Le *ricorrenti* olandesi deducono poi che la stessa convenuta ha più volte dichiarato pubblicamente che azioni del genere di quelle « burro di Natale » non sono atte a raggiungere lo scopo perseguito, cioè la drevole riduzione delle giacenze. Le ricorrenti non avevano quindi motivo di ritenere che la convenuta, in contrasto con le proprie dichiarazioni, intraprendesse di nuovo un'azione del genere.

50. La *convenuta* contesta di aver annunziato che non avrebbe intrapreso altre azioni « burro di Natale ». Al massimo essa ha constatato che in futuro ci si sarebbe dovuti servire con prudenza di programmi del genere. Le ricorrenti quindi, tenuto conto dell'andamento delle giacenze di burro (raddoppio dal giugno del 1983 al giugno del 1984) avrebbero dovuto aspettarsi, come del resto tutti gli operatori del settore del latte, che sarebbero stati adottati provvedimenti del genere dell'azione « burro di Natale » per ridurre le giacenze.

Trasgressione del principio del libero esercizio delle attività economiche

51. Nella replica le *ricorrenti* tedesche hanno ancora sostenuto che nell'azione « burro di Natale » della convenuta va ravvisata pure la trasgressione del principio generale del libero esercizio dell'attività economica. Esse sono state scacciate dal mercato mediante provvedimenti di sovvenzione, senza che ciò fosse giustificato o necessario in vista degli scopi dell'ordinamento giuridico comunitario.

52. Secondo la *convenuta*, si tratta di un mezzo tardivo e quindi inammissibile. In subordine essa si richiama a quanto da essa sostenuto nel procedimento 97/85 R, nel quale ha dimostrato che non vi è alcuna interferenza nel libero esercizio dell'attività economica. Le ricorrenti sono libere di continuare ad agire come produttrici di margarina. Qualora siano concepibili conseguenze nel senso dell'aumento della quota di mercato del burro con contemporanea diminuzione delle vendite di margarina, si tratta di effetti secondari di puro fatto dell'azione

decisa dalla convenuta. Effetti secondari del genere si hanno praticamente ogni volta che vengono adottati provvedimenti d'imperio, ma non si possono considerare come interferenze nell'esercizio dei diritti fondamentali.

Responsabilità della Comunità

53. Le *ricorrenti* assumono che nei vizi sopra indicati va ravvisata una trasgressione sufficientemente grave di norme superiori intese alla tutela dei singoli, nel senso della giurisprudenza della Corte relativa alla responsabilità della Comunità per illeciti normativi. Il danno da esse subito non è certo tale da minacciare la loro esistenza, tuttavia è così rilevante che supera i limiti del rischio economico inerente all'attività nel loro ramo.

54. In particolare le ricorrenti olandesi deducono che la convenuta, valendosi di un mezzo assolutamente inadatto per raggiungere lo scopo perseguito, ha recato alle ricorrenti un danno. Già in questo si deve ravvisare l'illecito grave occorrente secondo la giurisprudenza.

55. Oltre a ciò le ricorrenti olandesi sostengono che, anche nel caso in cui l'azione « burro di Natale » della convenuta fosse legittima, esse avrebbero diritto al risarcimento a causa della trasgressione del principio della tutela del legittimo affidamento. Tenuto conto delle precedenti dichiarazioni della convenuta circa l'inidoneità delle azioni « burro di Natale », le ricorrenti avrebbero potuto legittimamente aspettarsi che in futuro non sarebbero state intraprese altre azioni del genere.

56. La *convenuta* contesta che vi sia la trasgressione di una norma superiore intesa alla tutela dei singoli.

B — Il mio parere

Ecco il mio parere sulle sette cause di risarcimento:

I. *Sulla ricevibilità*

57. Circa la tesi della convenuta secondo la quale i ricorsi dei produttori tedeschi di margarina e di quelli belgi sarebbero irricevibili si deve rilevare quanto segue.

58. All'assunto della convenuta secondo cui non si tratterebbe qui di vere azioni di risarcimento, bensì in realtà di azioni di annullamento o inibitorie per il futuro, si contrappongono le espresse dichiarazioni delle ricorrenti le quali chiedono il risarcimento del danno che avrebbero subito, la cui entità esse hanno precisato nelle repliche. Sotto l'aspetto formale si tratta quindi di azioni di risarcimento.

59. Le eccezioni di sostanza della convenuta circa il sussistere di azioni di risarcimento non le posso condividere. Se si chiede il risarcimento di un danno che sarebbe stato causato dall'asserito comportamento legislativo illecito di organi della Comunità, la legittimità del comportamento stesso deve necessariamente essere controllata. Non si possono considerare azioni del genere come azioni di annullamento dissimulate le quali, per mancanza del requisito dell'essere riguardati direttamente ed individualmente, potrebbero essere irricevibili. Desumerne che anche le azioni di risarcimento corrispondenti sono irricevibili significherebbe escludere in linea di principio le azioni di risarcimento contro atti normativi degli organi comunitari. Non è necessario dilungarsi a dimostrare che ciò è manifestamente assurdo, tenuto conto della giurisprudenza consolidata della Corte in fatto di azioni di risarcimento per illeciti normativi.

60. Nemmeno la circostanza che le ricorrenti tedesche abbiano proposto il ricorso tra il 26 ed il 29 novembre 1984, cioè in un momento in cui la criticata azione « burro di Natale » non era ancora stata eseguita, milita contro la ricevibilità dei ricorsi stessi. L'impugnato regolamento 18 ottobre 1984 era già entrato in vigore il 5 novembre 1984; il motivo che poteva dar luogo a responsabilità della Comunità sussisteva quindi.

61. Il danno temuto dalle ricorrenti non si era certo ancora prodotto per intero, aveva però cominciato a prodursi, ed era per la parte restante imminente e prevedibile con certezza. In una situazione del genere, secondo la giurisprudenza della Corte, si può proporre ricorso per risarcimento [18].

62. Così pure, secondo la sentenza 2 giugno 1976 nelle cause riunite da 56 a 60/74 [19], per evitare ulteriori danni può essere opportuno adire la Corte una volta che la causa del danno sussista.

63. L'esperire tempestivamente l'azione di danni era quindi non solo lecito, ma anche logico, giacché con ciò le ricorrenti hanno adempiuto l'obbligo di limitare l'entità del danno. Il tempestivo ricorso avvertiva la convenuta che sarebbero state fatte valere pretese di risarcimento. Essa era quindi in grado di riesaminare la legittimità della propria azione ed eventualmente di porvi termine, onde evitare ulteriori danni per le ricorrenti.

64. Le azioni di danni non sono poi nemmeno irricevibili per il fatto che nel momento in cui sono state esperite il danno effettivamente prodottosi non poteva ancora essere precisato. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'art. 215 del trattato CEE non vieta di adire la Corte allo scopo di far accertare la responsabilità della Comunità per danni imminenti e prevedibili con sufficiente sicurezza, nemmeno nel caso in cui il danno non possa essere ancora precisato [20].

65. Non si può quindi essere d'accordo con la convenuta quando essa ravvisa nel modo di procedere delle ricorrenti una « flagrante trasgressione dell'art. 42, § 2, del regolamento di procedura e del principio del contraddittorio ». Nella precisazione ulteriore del danno in un primo momento descritto per sommi capi non si può ravvisare un mezzo nuovo. Si tratta semplicemente della precisazione di un argomento già dedotto per sommi capi nell'atto introduttivo.

66. Non si può nemmeno parlare di illecito cambiamento dell'oggetto del ricorso. Benché le ricorrenti tedesche nella replica parlino di mutamento dell'oggetto del ricorso, questo non sussiste. La nozione di mutamento dell'oggetto del ricorso presuppone che l'oggetto del contendere sia mutato. Ciò non è però avvenuto, giacché tanto nell'atto introduttivo quanto nella replica si chiede il risarcimento del danno recato alle ricorrenti dall'azione « burro di Natale ».

67. Per il resto si deve partire dal principio che la Corte trarrà le conseguenze dal fatto che essa ammette le azioni di accertamento

18 — Cfr. la sentenza 2 marzo 1977 nella causa 44/76, Milch-, Fett- und Eier-Kontor/Consiglio e Commissione, Racc. 1977, pag. 393, nonché la sentenza 6 settembre 1984 nella causa 59/83, loc. cit.

19 — Sentenza 2 giugno 1976 nelle cause riunite da 56 a 60/74, Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG e altri/Commissione e Consiglio, Racc. 1976, pag. 711.

20 — Cfr. in proposito fra l'altro le due sentenze già citate nelle cause 44/76 e 59/83, loc. cit.

della responsabilità, mentre la precisazione del danno effettivo può avvenire in un secondo tempo. Qualora essa accerti in linea di principio la responsabilità della convenuta, non mancherà di dare occasione alle parti di esprimersi esaurientemente sull'entità del danno.

68. Le azioni di risarcimento sono quindi ricevibili.

69. Ciò non significa però che anche tutti i mezzi e tutte le eccezioni siano ammissibili. In proposito si deve dar ragione alla convenuta quando essa sostiene che la trasgressione del principio del libero esercizio delle attività economiche è stata dedotta tardivamente. Quest'assunto è stato esposto per la prima volta nella replica delle ricorrenti tedesche, le quali ammettono che si tratta di una tesi ulteriore, fino a quel momento non trattata. Poiché un argomento del genere non si trova nell'atto introduttivo nemmeno come cenno e siccome non è possibile collegarlo ad altre tesi contenute nell'atto introduttivo, quest'assunto, a norma dell'art. 42, § 2, del regolamento di procedura della Corte, va effettivamente disatteso come tardivo e non se ne deve tener conto.

II. *Nel merito*

Competenza della Commissione

70. Prima di occuparmi particolareggiatamente dei motivi dedotti dalle ricorrenti, tratterò di una questione che è stata sollevata dalle ricorrenti in vario modo nei vari motivi, ma che è stata coerentemente discussa solo all'udienza: si tratta della *competenza della convenuta ad adottare il regolamento n. 2956/84*. Qui l'esame deve limitarsi al problema centrale dell'azione « burro di Natale », cioè la corresponsione di una sovvenzione per la vendita di burro a prezzo ridotto.

71. Nell'adottare il regolamento n. 2956/84 la convenuta si è basata su tre regolamenti del Consiglio:

— il regolamento 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune di mercato per il latte e per i prodotti lattiero-caseari, in particolare sull'art. 6, n. 7 (normativa generale sull'intervento per il burro), sull'art. 12, n. 3 (provvedimenti per eliminare le eccedenze di burro fuso) e sull'art. 28 (norme sulle informazioni);

— il regolamento 15 luglio 1968, n. 985, che stabilisce le norme fondamentali per gli interventi sui mercati del burro e della panna, in particolare sull'art. 7 a (provvedimenti per lo smercio del burro d'ammasso che non sia stato venduto a condizioni normali durante la stagione);

— il regolamento 20 maggio 1983, n. 1223, relativo ai tassi di cambio da applicarsi nell'agricoltura [21].

72. Dato che il regolamento agrimonetario ultimo nominato è irrilevante per il problema qui in esame, restano da considerare due gruppi di problemi:

— provvedimenti speciali per l'eliminazione delle eccedenze di burro fuso: art. 12 del regolamento n. 804/68;

— la normativa generale sull'intervento, ivi comprese le norme sullo smercio del burro d'ammasso che non avrebbe potuto essere venduto a condizioni normali durante la stagione, art. 6 del regolamento n. 804/68 e art. 7 a del regolamento n. 985/68.

21 — GU 1983, L 132, pag. 33.

— Provvedimenti speciali per l'eliminazione delle eccedenze di burro fuso

73. A norma dell'art. 12, n. 1, del regolamento n. 804/68, oltre a quelli contemplati dall'art. 6, cioè quelli relativi all'intervento in generale, si possono adottare altri provvedimenti intesi a facilitare lo smercio delle eccedenze di burro fuso, qualora ve ne siano o rischino di esservene. A norma del n. 2, il Consiglio, su proposta della Commissione, decide a norma dell'art. 43, n. 2, del trattato CEE, attualmente quindi a maggioranza qualificata, su questi provvedimenti e stabilisce le norme fondamentali per la loro applicazione. A norma del n. 3, le disposizioni per l'esecuzione dell' art. 12 sono adottate secondo il procedimento di cui all'art. 30, cioè secondo il cosiddetto procedimento del comitato di gestione.

74. L'art. 12 del regolamento n. 804/68 consente quindi di adottare provvedimenti speciali contro le eccedenze di burro fuso, i quali sono diversi da quelli relativi all'intervento in generale. Esso presuppone tuttavia la collaborazione dei vari organi della Comunità:

75. Il Consiglio, su proposta della Commissione e sentita l'Assemblea, deve adottare i provvedimenti e stabilire le norme fondamentali per la loro applicazione. Dopo di che la Commissione, convenuta, deve adottare le disposizioni di esecuzione mediante il procedimento del comitato di gestione.

76. Nel presente caso, tuttavia, manca la prescritta decisione del Consiglio, da adottarsi sentita l'Assemblea, di effettuare l'azione « burro di Natale » 1984/85. Non risulta che il Consiglio abbia adottato un regolamento in questo senso e pure all'udienza la convenuta, benché richiestane dalla Corte, non è stata in grado di indicarne alcuno. Mancando quindi la decisione del Consiglio a norma dell'art. 12, n. 2, e le relative norme fondamentali, la convenuta non poteva valersi dello strumento di cui all'art. 12, n. 3, del regolamento n. 804/68.

77. La convenuta perciò non poteva adottare di propria iniziativa i provvedimenti impugnati in forza dell'art. 12, n. 3, del regolamento n. 804/68, giacché il trattato CEE non contempla una competenza del genere per l'adozione di questi provvedimenti concreti, del tipo di quella di cui all'art. 155, 3° trattino. La convenuta poteva quindi, a norma dell'art. 155, 4° trattino, esercitare solo i poteri attribuitile dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite. L'adozione delle disposizioni d'esecuzione per i provvedimenti speciali contro le eccedenze di burro fuso dipende però da un provvedimento base del Consiglio che, nel presente caso, manca.

78. Se ci si vuole rappresentare ancora una volta concretamente il procedimento di cui all'art. 12 del regolamento n. 804/68, si pensi alle norme relative all'attribuzione di una sovvenzione al consumo per il burro in Grecia ed in Italia, la quale era stata effettuata parallelamente all'azione « burro di Natale » 1984/85. Già nella motivazione del qui impugnato regolamento n. 2956/84 si dichiara che appariva opportuno corrispondere una sovvenzione per il burro destinato al consumo in Grecia ed in Italia, onde consentire ai consumatori di questi Stati di acquistare burro a prezzo ridotto in modo analogo, benché in Grecia non vi fossero per il burro ammassi pubblici né privati ed in Italia le giacenze fossero molto ridotte. A tale scopo era tuttavia necessario che il Consiglio adottasse un regolamento.

79. Ciò è stato fatto dal Consiglio il quale ha adottato il regolamento 22 ottobre 1984, n. 2957, relativo all'attribuzione di una sovvenzione al consumo per il burro in Grecia ed in Italia [22]. Basandosi su questo regolamento la convenuta adottava dal canto suo il regolamento 29 ottobre 1984, n. 3029, relativo alla vendita a prezzo ridotto di burro per il consumo diretto in Grecia ed in Italia [23].

80. Per la vendita a prezzo ridotto di burro destinato al consumo diretto in Grecia ed in Italia esiste quindi la prescritta decisione di base del Consiglio a norma dell'art. 12, n. 2, del regolamento n. 804/68, non già per l'azione generale « Burro destinato al consumo diretto nella Comunità » di cui al titolo I del regolamento n. 2956/84, cioè per l'azione « burro di Natale ».

81. L'art. 12 del regolamento n. 804/68 va quindi escluso come fondamento giuridico dell'azione « burro di Natale ».

— *Norme generali sull'intervento*

82. Resta perciò da stabilire se le disposizioni generali relative ai provvedimenti d'intervento consentano alla convenuta di corrispondere sovvenzioni per lo smercio del burro d'intervento dell'entità di quelle attribuite con l'azione « burro di Natale » 1984/85. In proposito va tenuto presente che non si è trattato di sovvenzioni di scarso rilievo, bensì di un aiuto di 160 ECU il quintale, pari a circa la metà del prezzo d'intervento per il burro nel 1984/85 che era di 319,70 ECU il quintale [24].

83. A norma dell'art. 6, n. 3, 2° comma, del regolamento n. 804/68, per il burro di ammasso pubblico che non abbia potuto essere esitato a condizioni normali durante la stagione, si possono adottare *provvedimenti speciali.* L'art. 7 a del regolamento n. 985/68 stabilisce inoltre che per le merci della voce 04.03 della tariffa doganale comune, cioè per il burro, che si trovino giacenti all'ammasso pubblico e che nel corso della stagione non abbiano potuto essere vendute a condizioni normali, la Commissione esamina la situazione. Gli *opportuni provvedimenti* vengono adottati secondo il procedimento di cui all'art. 30 del regolamento n. 804/68, cioè secondo il procedimento del comitato di gestione.

84. I testi di cui disponiamo [25] partono dal principio che la riduzione dei prezzi al consumo finale costituisce una sovvenzione corrisposta col pubblico denaro.

85. Va ora risolta la questione se i « provvedimenti speciali » o i « provvedimenti opportuni » comprendano anche le sovvenzioni corrisposte all'interno della Comunità del genere qui in discussione.

86. Va detto anzitutto che gli artt. 92 e seguenti del trattato CEE, relativi alle sovvenzioni statali in campo agricolo, non valgono direttamente. Il divieto di sovvenzioni contenuto in queste disposizioni e il procedimento per la loro autorizzazione si riferiscono, stando alla lettera, solo alle sovvenzioni statali. Tuttavia la giurisprudenza della Corte stabilisce che anche gli organi della Comunità devono, in linea di principio, osservare le norme del trattato CEE, anche se queste, stando alla lettera, sono destinate in primo luogo agli Stati membri [26]. La Corte

22 — GU 1984, L 280, pag. 1.

23 — GU 1984, L 287, pag. 16.

24 — Cfr. il regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 858, che stabilisce il prezzo di riferimento per il latte e i prezzi d'intervento per il burro, la polvere di latte magro ed i formaggi Grana padano e Parmigiano reggiano durante la stagione 1984/85, GU 1984, L 90, pag. 17.

25 — Regolamenti n. 2956/84 e n. 2957/84, loc. cit., come pure la relazione della Corte di conti 13 aprile 1982.

26 — Cfr. le sentenze 13 dicembre 1983 nella causa 218/82, Commissione/Consiglio, Racc. 1983, pag. 4063; 29 febbraio 1984 nella causa 37/83, Rewe-Zentrale AG/Direttore della Landwirtschaftskammer Rheinland, Racc. 1984, pag. 1229.

ad esempio, in particolare nella sentenza 29 febbraio 1984 per la causa 37/83, ha deciso quanto segue a proposito del principio della libera circolazione delle merci:

« Se (...) gli artt. da 30 a 36 del trattato riguardano in primo luogo le misure unilaterali degli Stati membri, non è men vero che le istituzioni comunitarie sono tenute anch'esse a rispettare la libertà degli scambi intracomunitari, principio fondamentale del mercato comune » [27].

87. L'obbligo per gli organi comunitari di attenersi ai principi del mercato comune vale senz'altro anche nel settore dell'agricoltura, giacché, secondo la sentenza della Corte 15 ottobre 1969 nella causa 16/69 [28], pure le deroghe a talune norme generali del trattato espressamente contemplate in detto settore vanno interpretate restrittivamente in quanto norme eccezionali.

88. Anche nel campo dell'agricoltura gli organi comunitari devono perciò osservare il principio secondo cui le sovvenzioni corrisposte col pubblico denaro sono vietate, a meno che il trattato CEE non disponga altrimenti.

89. Per l'agricoltura il trattato CEE ha effettivamente stabilito talune deroghe. L'art. 42, ad esempio, stabilisce che il capo relativo alle norme sulla concorrenza si applica alla produzione ed al commercio dei prodotti agricoli solo nella misura determinata dal Consiglio, tenendo conto degli scopi di cui all'art. 39. Il Consiglio può in particolare autorizzare la concessione di aiuti per la protezione di aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali ovvero nel contesto di programmi di sviluppo economico.

90. A parte ciò, l'art. 40, n. 3, 1° comma, stabilisce che l'organizzazione comune dei mercati agricoli può comprendere tutti i provvedimenti necessari per il raggiungimento degli scopi della politica agricola, in particolare sovvenzioni per la produzione e la distribuzione delle varie merci.

91. Giacché, secondo la ripartizione delle competenze che si desume dall'art. 43, n. 2, del trattato, il Consiglio deve istituire le organizzazioni comuni di mercato, le quali possono contemplare fra l'altro delle sovvenzioni, e giacché inoltre, a norma dell'art. 42 del trattato, il Consiglio può autorizzare le sovvenzioni, emerge che *solo il Consiglio* deve decidere sull'attribuzione di sovvenzioni nel settore agricolo. La Commissione può provvedere in proposito solo qualora ne sia stata debitamente autorizzata dal Consiglio.

92. Sorge ora la questione se le norme generali sull'intervento, le quali contemplano provvedimenti speciali per lo smercio del burro di ammasso che non si sia potuto vendere a condizioni normali durante la stagione, contengano una siffatta autorizzazione per la convenuta, là dove stabiliscono che si possono adottare « provvedimenti speciali » o « provvedimenti opportuni ».

93. Già l'art. 6, n. 7, del regolamento n. 804/68, sul quale la convenuta si è basata nel disporre l'azione « burro di Natale » e che la autorizza a stabilire mediante il procedimento del comitato di gestione in particolare l'*importo* delle sovvenzioni per l'ammasso privato, milita contro l'assunto che la convenuta possa corrispondere di propria iniziativa delle sovvenzioni, come « provvedimenti speciali » ai sensi dell'art. 6, n. 3. L'art. 6, n. 7, l'autorizza solo a determinare,

27 — Loc. cit.

28 — Sentenza 15 ottobre 1969 nella causa 16/69, Commissione/Governo della Repubblica italiana, Racc. 1969, pag. 377.

in sede di disposizioni di attuazione, l'importo, cioè l'entità, di sovvenzioni la cui attribuzione da parte del Consiglio è espressamente contemplata dall'art. 6, n. 2, del regolamento.

94. Se ciò non bastasse, tanto la struttura del regolamento n. 804/68, quanto la prassi seguita dagli organi comunitari nell'applicarlo nonché l'orientamento generale del trattato CEE per quanto riguarda il problema delle sovvenzioni militano contro l'assunto secondo il quale fra i « provvedimenti speciali » si potrebbero annoverare anche le sovvenzioni pure nei casi in cui il Consiglio non le abbia espressamente autorizzate.

95. L'analogo disposto dell'art. 12 del regolamento, del quale ho già parlato, contempla del pari in primo luogo una decisione del Consiglio sui provvedimenti ivi indicati destinati all'eliminazione delle eccedenze di burro fuso e lascia alla convenuta unicamente l'adozione dei provvedimenti di attuazione.

96. Ad esempio il Consiglio, per la vendita a prezzo ridotto di burro destinato al consumo diretto in Grecia ed in Italia, che ha accompagnato l'azione « burro di Natale », ha deciso direttamente, con regolamento n. 2957/84, di attribuire in Grecia ed in Italia una sovvenzione per l'uso diretto di burro e ne ha al tempo stesso stabilito l'*entità* (160 ECU il quintale). Solo dopo di ciò la convenuta, con regolamento n. 3029/84, ha adottato le relative disposizioni di esecuzione.

97. Nello stesso modo il Consiglio, con regolamento n. 1269/79, ha autorizzato gli Stati membri ad attribuire una sovvenzione per il burro destinato al consumo diretto; anche qui esso ha determinato l'entità della sovvenzione ed ha lasciato alla convenuta unicamente l'adozione dei provvedimenti d'attuazione.

98. Pure il regolamento per l'attribuzione di sovvenzioni destinate a mantenere costante il consumo di burro di determinati gruppi di consumatori e di industrie [29] è stato adottato direttamente dal Consiglio. Nell'art. 1 della versione relativa al periodo in esame [30] esso ha deciso a chi poteva essere attribuita la sovvenzione (enti di pubblica utilità, forze armate, pasticcerie e produttori di gelati, nonché produttori di altri generi alimentari da destinarsi). Nell'art. 3 esso ha tuttavia lasciato alla convenuta la cura di determinare nelle disposizioni di esecuzione l'entità della sovvenzione.

99. Riassumendo, va detto che nei casi citati, nei quali non si trattava di azioni singole, bensì di riduzioni di prezzo del burro a lungo termine, il Consiglio ha di volta in volta deciso direttamente l'istituzione delle sovvenzioni e qualche volta anche la loro entità.

100. Alla conclusione secondo cui per « provvedimenti speciali » ai sensi dell'art. 6, n. 3, 2° comma, del regolamento n. 804/68 o per « provvedimenti opportuni » a norma dell'art. 7 a del regolamento n. 985/68 *non* si devono comunque intendere le *sovvenzioni*, non osta nemmeno la giurisprudenza della Corte relativa all'art. 155 del trattato, cioè i poteri di attuazione della Commissione.

101. Nella sentenza 30 ottobre 1975 nella causa 23/75 [31] la Corte ha certo deciso che, dal contesto in cui l'art. 155 del trattato si

29 — Regolamento del Consiglio 24 giugno 1981, n. 1723, sulle norme fondamentali per i provvedimenti destinati a mantenere costante il consumo di burro di determinati gruppi di consumatori e di industrie, GU 1981, L 172, pag. 14.

30 — Nella versione del regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 863, che modifica il regolamento n. 1723/81 per quanto riguarda la possibilità di attribuire sovvenzioni per l'uso di burro destinato alla produzione di determinati generi alimentari, GU 1984, L 90, pag. 23.

31 — Sentenza 30 ottobre 1975 nella causa 23/75, Rey Soda/Cassa conguaglio zucchero, Racc. 1975, pag. 1279.

trova come pure dalle esigenze della prassi, si desume che la nozione di « attuazione » va interpretata estensivamente. Giacché solo la Commissione è in grado di seguire costantemente ed attentamente l'andamento dei mercati agricoli e di agire con la prontezza richiesta dalla situazione, il Consiglio potrebbe essere indotto ad attribuirle, nel settore della politica agricola comune, ampi poteri di valutazione e di azione. Con ciò la Corte ha tuttavia unicamente ribattuto all'assunto di una delle parti la quale aveva sostenuto che il potere attribuito alla Commissione dal Consiglio per l'adozione di disposizioni di esecuzione andava interpretato restrittivamente.

102. Benché quindi la competenza della convenuta ad adottare provvedimenti di attuazione non si possa interpretare restrittivamente, essa tuttavia non può di propria iniziativa attribuire sovvenzioni che non siano contemplate dal trattato o da un atto del Consiglio. Ciò si desume già dalla struttura generale del regolamento n. 804/68, dalla deroga dell'art. 23, il quale dichiara che si possono applicare gli artt. da 92 a 94 del trattato CEE salvo disposizioni in senso contrario, ed in particolare dallo sfavore di principio con cui il trattato CEE tratta le sovvenzioni in generale.

103. Questa avversione si desume già dagli artt. 92 e seguenti del trattato CEE relativi alle sovvenzioni statali i quali, come già detto, non vincolano direttamente gli organi comunitari quando si tratta di valutare le sovvenzioni comunitarie, benché i principi cui sono informati debbano essere tenuti presenti.

104. A norma di queste disposizioni le sovvenzioni sono vietate a meno che il trattato CEE non disponga altrimenti. Queste deroghe sono contenute nell'art. 92, nn. 2 e 3, i quali enumerano le sovvenzioni compatibili in generale col mercato comune ed altre che possono considerarsi compatibili con lo stesso. A parte ciò il *Consiglio*, a norma dell'art. 92, n. 3, lett. d), può dichiarare compatibili col mercato comune altre categorie di sovvenzioni ed altresì, a norma dell'art. 93, n. 2, 3° comma, autorizzare singole sovvenzioni di per sé vietate.

105. Senza dubbio la Commissione, nella sorveglianza sulle sovvenzioni, in particolare nello stabilire quali siano le sovvenzioni potenzialmente compatibili ai sensi dell'art. 92, n. 3, dispone di un certo potere di valutazione o discrezionale. Essa non può tuttavia andare oltre i limiti stabiliti dal trattato CEE o da un atto del Consiglio. Spetta quindi unicamente al Consiglio il pronunziarsi sull'ammissibilità di sovvenzioni che vadano oltre questi limiti.

106. Che l'avversione del trattato CEE per le sovvenzioni valga anche nel settore agricolo è confermato anche dalla risoluzione adottata, a norma dell'art. 43, n. 1, dalla conferenza di Stresa degli Stati membri convocata per tracciare le linee direttrici della politica agricola comune, nella quale si era manifestato un generale consenso sul seguente principio:

« Dev'essere considerata essenziale l'eliminazione delle sovvenzioni contrarie allo spirito del trattato » [32].

107. È assodato che il principio secondo cui al massimo il Consiglio deve decidere sull'attribuzione di sovvenzioni non espressamente contemplate vale anche nel settore

32 — GU 1958, pag. 281.

agricolo. Indicazioni in questo senso, come già detto, si trovano nell'art. 40, n. 3, 1° comma, e nell'art. 42 del trattato CEE.

108. Il principio secondo cui le sovvenzioni sono ammesse solo qualora siano contemplate dal trattato o da un atto del Consiglio non può essere svuotato di contenuto dall'interpretazione estensiva della nozione di « potere di attuazione » della Commissione.

109. Come risultato interlocutorio si deve quindi tenere per fermo che la convenuta non aveva il potere di adottare le norme sulle sovvenzioni contenute nel titolo I del regolamento n. 2956/84.

110. A ciò non si può nemmeno opporre che il Consiglio avrebbe tacitamente dato l'assenso ai provvedimenti della Commissione. Dalla motivazione si desume che il comitato di gestione non si era pronunziato entro il termine stabilito [33].

111. Nemmeno il secondo considerando del regolamento del Consiglio 22 ottobre 1984, n. 2957, può servire in questo senso. Vi si dichiara che la Commissione progetta « di adottare, sulla base dell'art. 6, § 7, del regolamento (CEE) n. 804/68, una misura ad hoc implicante una riduzione supplementare del prezzo del burro acquistato per il consumo diretto in previsione delle festività di fine anno ». A mio parere, questa dichiarazione non costituisce un'autorizzazione a posteriori dei provvedimenti adottati dalla Commissione. Il provvedimento del Consiglio è di alcuni giorni posteriore a quello della Commissione. In questo momento il Consiglio doveva partire dal principio che la Commissione avesse deciso l'" azione « burro di Natale » a norma del diritto vigente e ne ha tratto le conseguenze per l'Italia e per la Grecia.

33 — Vedere GU L 279 del 18.10.1984, pag. 5, ultimo considerando.

Trasgressione del principio della stabilizzazione dei mercati

112. A norma dell'art. 39, n. 1, lett. c), fra gli scopi della politica agricola comune vi è quello di stabilizzare i mercati. Questo scopo è vincolante per tutti gli organi della Comunità che determinano o amministrano la politica agricola comune, cioè per il Consiglio nel determinare le organizzazioni comuni di mercato, per la Commissione nel collaborare all'opera normativa e nel dare esecuzione alle norme stabilite dal Consiglio.

113. Stabilizzazione del mercato significa adeguamento della produzione in particolare alla domanda all'interno della Comunità. Essa riguarda anzitutto l'equilibrio tra offerta e domanda dei singoli prodotti agricoli. Sotto questo aspetto il principio della stabilizzazione del mercato coincide con l'equilibrio dello stesso, contemplato dall'art. 6 del regolamento n. 804/68.

114. Alla nozione di stabilizzazione del mercato deve tuttavia essere attribuito anche un altro significato: se due prodotti agricoli si trovano in concorrenza a causa della loro sostituibilità, della stabilizzazione del mercato fa parte anche l'equilibrio fra i mercati di ciascun prodotto.

115. Gli scopi della politica agricola comune indicati nell'art. 39 del trattato CEE non possono però essere considerati separatamente, bensì nel loro complesso. Poiché si tratta di scopi che possono in determinati casi contraddirsi, che non possono essere perseguiti tutti contemporaneamente e per intero, come la Corte ha più volte indicato,

i competenti organi comunitari devono provvedere al contemperamento di essi. Di conseguenza, uno di questi scopi non può essere perseguito isolatamente in un modo che divenga impossibile il conseguimento di altri [34].

116. Il burro e la margarina sono prodotti agricoli ai sensi dell'allegato II, capitoli 4 e 15, punto 13, del trattato CEE, i cui prezzi si condizionano reciprocamente [35].

117. Il rapporto fondamentale fra il mercato del burro e quello della margarina è stato determinato dal Consiglio mediante l'adozione dei già più volte citati regolamenti n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati per il latte e per i prodotti lattiero-caseari, e n. 136/66, relativo all'istituzione di un'organizzazione comune dei mercati per i grassi, e completato da provvedimenti sui prezzi e dalla protezione doganale verso l'esterno mediante la tariffa doganale comune.

118. Con questi provvedimenti il Consiglio ha stabilito l'equilibrio a suo parere opportuno fra i mercati del burro e della margarina. Con ciò esso ha stabilito i limiti per le attività dei produttori di burro e, rispettivamente, di margarina.

119. Questi limiti e con essi il rapporto fondamentale fra il mercato del burro e quello della margarina sono criticati dalla convenuta. Essa ravvisa nell'alto prezzo del burro, che si basa su decisioni del Consiglio, nonché nei prezzi delle materie prime per la produzione di margarina, i quali sono vicini ai bassi prezzi del mercato mondiale, uno svantaggio per i produttori di burro. Onde correggere questa situazione che essa considera squilibrata, la convenuta aveva sottoposto più volte al Consiglio delle proposte per l'istituzione di un tributo sui grassi, le quali tuttavia non sono mai state accolte dal Consiglio.

120. Onde determinare una situazione concorrenziale, a suo parere normale, fra il burro e la margarina almeno per un breve periodo e per quantitativi limitati di burro, la convenuta ha disposto fra l'altro l'azione « burro di Natale » 1984/85 che sovvenziona in misura rilevante le vendite di burro. Con ciò essa si è posta in contrasto col rapporto fondamentale fra il mercato del burro ed il mercato della margarina determinato dal Consiglio o lo ha corretto di propria iniziativa.

121. In questo contesto è irrilevante che il rapporto determinato dal Consiglio sia corretto ovvero che la situazione concorrenziale perseguita dalla convenuta sarebbe più opportuna. La questione è se la convenuta potesse, mediante disposizioni di *esecuzione*, modificare le decisioni prese dal Consiglio.

122. Come già detto, il trasferimento di poteri dal Consiglio alla Commissione di cui all'art. 155 del trattato CEE non dev'essere interpretato restrittivamente nel senso che questa autorizzazione sarebbe limitata a provvedimenti di rango inferiore a quello del regolamento [36]. Nella sentenza 30 ottobre 1975 nella causa 23/75 [37] la Corte ha persino rilevato che per questa via il Consiglio può attribuire alla Commissione ampi poteri, i cui limiti devono essere valutati alla luce degli scopi principali e generali dell'or-

34 — Sentenza 13 marzo 1968 nella causa 5/67, W. Beus GmbH und Co./Hauptzollamt München-Landsbergerstraße, Racc. 1968, pag. 114; sentenza 6 dicembre 1984 nella causa 59/83, loc. cit.

35 — Sentenza 23 febbraio 1983 nella causa 66/82, Fromançais SA/FORMA, Racc. 1983, pag. 395.

36 — Cfr. sentenza 15 luglio 1970 nella causa 41/69, ACF Chemiefarma NV/Commissione, Racc. 1970, pag. 661.

37 — Loc. cit.

ganizzazione dei mercati anziché rifacendosi alla lettera dell'autorizzazione. D'altro canto, la competenza della convenuta ad adottare provvedimenti di attuazione trova i suoi limiti nella normativa generale sull'organizzazione di mercato di cui trattasi, che essa non ha il potere di modificare.

123. Nel caso in esame, questi limiti sono stati superati dalla convenuta la quale, con l'azione « burro di Natale » 1984/85, ha posto, almeno per un certo tempo, le proprie idee circa gli opportuni rapporti concorrenziali tra il burro e la margarina al posto delle norme di massima stabilite dal Consiglio per il rapporto fra margarina e burro. La Commissione ha quindi interferito nella stabilizzazione dei mercati del burro e della margarina che il Consiglio aveva perseguito a norma dell'art. 39 del trattato CEE.

124. La convenuta ha quindi trasgredito il principio della stabilizzazione dei mercati contemplato dall'art. 39 del trattato. L'illecito non consiste tuttavia nella modifica delle condizioni di concorrenza fra il burro e la margarina, bensì nell'interferenza nel rapporto concorrenziale in atto che era stato determinato dal Consiglio.

Trasgressione del divieto di discriminazione

125. A norma dell'art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato, l'organizzazione comune dei mercati agricoli deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori e consumatori nell'ambito della Comunità. Il divieto di discriminazione contenuto in questa disposizione è una manifestazione particolare del principio generale di uguaglianza, il quale fa parte dei principi fondamentali del diritto comunitario. Secondo questo principio, situazioni analoghe non possono essere trattate diversamente, a meno che la differenza sia obiettivamente giustificata. Esso limita quindi la libertà di azione degli organi comunitari nel perseguire gli scopi della politica agricola indicati nell'art. 39 del trattato [38].

126. In proposito va detto anzitutto che il trattamento di massima delle merci di cui trattasi, cioè del burro e della margarina, stabilito dal Consiglio nelle sopra menzionate organizzazioni dei mercati per i grassi, non è criticato dalle ricorrenti. Questo rapporto fondamentale determinato dal Consiglio fra le due parti del mercato dei grassi va considerato come punto di partenza sotto il profilo di un equilibrio di mercato stabilizzato.

127. Va inoltre accertato se la convenuta, con l'azione « burro di Natale » 1984/85, abbia interferito in modo discriminatorio in questo equilibrio determinato dal Consiglio.

128. Va quindi esaminato se per il burro e per la margarina sussistano situazioni analoghe, in particolare se il burro, nel suo specifico uso abituale, possa essere sostituito dalla margarina. Stando alle deduzioni delle parti e secondo la comune esperienza è accertato che fra il burro e la margarina sussiste un rapporto di sostituzione, quanto meno nel senso che entrambi possono essere usati tanto spalmati sul pane quanto come grasso da cucina [39].

129. Se quindi, sotto il profilo dell'uso dei due articoli, si può ritenere che sussista una certa analogia, va inoltre accertato se la diversa struttura delle organizzazioni dei mer-

38 — Cfr. sentenza 5 luglio 1977 nella causa 116/76, Granaria BV/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Racc. 1977, pag. 1247.

39 — Sulla connessione, per quanto riguarda il prezzo, fra burro e margarina si veda la sentenza 23 febbraio 1983 nella causa 66/82, loc. cit.

cati per il latte e per i prodotti lattiero-caseari da una parte e per i grassi dall'altra giustifichino un'azione sovvenzionata a favore del burro del genere di quella « burro di Natale » 1984/85.

130. In proposito va detto che le due organizzazioni dei mercati sono caratterizzate da sistemi di prezzi molto diversi. Mentre le materie prime per la produzione di margarina in sostanza possono essere acquistate nella Comunità ad un prezzo corrispondente a quello del mercato mondiale, per la produzione di burro si deve tener conto del prezzo molto più elevato delle materie prime, cioè del latte, il quale è di circa 200 ECU il quintale superiore a quello del mercato mondiale. D'altro canto si deve tener presente che per il burro, nel periodo che qui c'interessa, vi era una garanzia illimitata di acquisto a prezzi i quali tenevano conto del fatto che il prezzo del latte era molto superiore a quello del mercato mondiale.

131. In questa struttura di prezzi la convenuta ha interferito sovvenzionando la vendita del burro di ammasso per circa la metà del prezzo d'intervento per il burro fresco, mentre le norme sull'intervento per il burro fresco a prezzo immutato rimanevano in vigore. Se quindi il burro d'ammasso che costava la metà poteva scacciare dal mercato entro certi limiti il burro fresco venduto a prezzo normale, questo non poteva più essere venduto direttamente ai consumatori; vi era certo sempre la possibilità di vendere il burro all'ente d'intervento al prezzo d'intervento, in modo che il produttore di burro non fosse privato delle possibilità di smercio.

132. Ben diversa era la situazione dei produttori di margarina. Dato che per i loro prodotti non vi era alcuna possibilità di vendita garantita da norme d'intervento, in una situazione in cui una merce concorrente veniva gettata sul mercato grazie ad una sovvenzione massiccia, cioè pari a circa la metà del valore, essi dovevano subire una perdita di vendite per la quale non esisteva alcun compenso.

133. Va quindi tenuto fermo che la sovvenzione concessa al burro d'ammasso con l'azione « burro di Natale » 1984/85 ha gravato in modo diverso sui produttori di burro e su quelli di margarina: i produttori del burro fresco scacciato dal mercato potevano tranquillamente vendere la loro merce all'ente d'intervento, che era obbligato ad acquistarla, mentre per i produttori di margarina non esisteva una scappatoia del genere. L'intervento della convenuta nei due mercati dei grassi aveva quindi effetti diversi: per i produttori di burro, al massimo nel caso in cui il prezzo spuntabile sul mercato fosse superiore a quello d'intervento, mentre per i produttori di margarina vi era una perdita di vendite senza alcun compenso.

134. Questa differenza di trattamento dei produttori dei due tipi di grassi non può essere giustificata con motivi obiettivi, in particolare non dalla diversa struttura delle due organizzazioni dei mercati: con le due organizzazioni dei mercati il competente organo della Comunità, il Consiglio, aveva creato una determinata situazione concorrenziale applicando le afferenti norme del trattato; nella diversa struttura dell'organizzazione dei mercati non si può ravvisare un motivo di giustificazione in forza del quale la convenuta, valendosi di disposizioni di attuazione, potesse provocare il peggioramento della situazione concorrenziale dei produttori di margarina.

135. Qualora per il sussistere di una discriminazione fosse necessario che dallo svantaggio recato ad un gruppo di produttori

derivi un vantaggio per un altro gruppo, sarebbe appunto questo il caso nostro.

136. Giacché sovvenzionando il burro d'ammasso si diminuisce certo il consumo di margarina, ma d'altro canto, a causa dell'avvicendamento delle giacenze, si scaccia pure dal mercato il burro fresco che dev'essere acquistato dall'ente d'intervento, l'azione « burro di Natale » non reca alcun vantaggio immediato ai produttori di burro. Indirettamente, però, essi ne traggono un rilevante vantaggio. Sussistendo un'organizzazione dei mercati per il latte e i latticini la quale è amministrata in modo che, grazie ad una garanzia di acquisto illimitata ed a prezzi molto superiori a quelli del mercato mondiale, si deve necessariamente determinare una costante eccedenza strutturale di latte, le azioni di eliminazione delle giacenze del genere di quella « burro di Natale » 1984/85 rappresentano una necessità, se si vuole mantenere in vigore, almeno ancora per un certo tempo, il sistema degli elevati prezzi del latte e della garanzia di acquisto illimitata. Benché l'intervento per sua natura non possa significare che dei prodotti agricoli vengano eliminati definitivamente dal mercato in determinate quantità, bensì che essi al momento opportuno tornino sul mercato, la prassi dell'intervento sul mercato del latte ha finito col divenire un sistema che non può fare a meno di trovare possibilità straordinarie di smercio. L'azione « burro di Natale » 1984/85, anche se in misura limitata, è servita quindi a mantenere in vigore almeno per un certo tempo l'elevato prezzo del latte e la garanzia di acquisto; indirettamente, perciò, essa ha giovato ai produttori di latte.

137. Giacché pertanto l'azione « burro di Natale » 1984/85 ha imposto ai produttori di margarina rilevanti oneri, mentre ai produttori di burro ne ha imposti al massimo di irrilevanti, secondo la giurisprudenza della Corte [40], in questa differenza va vista una discriminazione a danno dei primi, i quali non possono fruire dei vantaggi dell'organizzazione dei mercati per il latte e per i latticini. La discriminazione non consiste in una nuova distribuzione degli oneri a svantaggio delle ricorrenti, bensì nell'ingiustificata interferenza, a danno delle ricorrenti, nella distribuzione degli oneri in atto, stabilita dal Consiglio.

138. Giungo alla conclusione che la Commissione, con l'azione « burro di Natale », ha interferito di propria iniziativa, cioè senza sufficiente fondamento giuridico, nel rapporto concorrenziale stabilito dal Consiglio fra il burro e la margarina e si è quindi comportata in modo illegittimo.

139. Da ciò non si può trarre la conseguenza che un analogo comportamento del Consiglio sarebbe del pari automaticamente illegittimo, giacché questi, a norma del trattato, in campo agricolo ha poteri molto più ampi di quelli della Commissione.

140. L'opinione qui esposta porta alla conclusione che il Consiglio, il quale è responsabile delle eccedenze di burro dovute alla sua politica dei prezzi, è quello che deve adottare provvedimenti per eliminarle. Un provvedimento del genere può consistere anche nell'autorizzare espressamente la Commissione a vendere burro a prezzo ridotto. Un'autorizzazione del genere manca nel nostro caso.

40 — Cfr. sentenze 25 ottobre 1978 nelle cause riunite 103 e 145/77, Royal Scholten-Honig Ltd e altri/Intervention Board for Agricultural Produce, Racc. 1978, pag. 2037, e 5 luglio 1977 nella causa 116/76, loc. cit.

Perturbazione dell'equilibrio di mercato

141. L'art. 6, n. 3, del regolamento n. 804/68 stabilisce che la vendita del burro acquistato dagli enti d'intervento dev'essere attuata in modo tale da non perturbare l'equilibrio del mercato.

142. Dato che oggetto del regolamento n. 804/68 è l'organizzazione del mercato del latte e dei latticini, concordo con la convenuta quando sostiene che la nozione di equilibrio del mercato di cui all'art. 6, n. 3, può riferirsi unicamente all'equilibrio del mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari. *Questa* disposizione — a differenza dell'art. 39, n. 1, lett. c) (cfr. nn. da 112 a 124) — non prescrive quindi di tener conto dei grassi vegetali concorrenti.

143. Ammesso che si possa ancora parlare di attività di mercato, data l'esistenza di prezzi d'intervento stabiliti dalla Comunità e della contemporanea garanzia di acquisto per il burro, di questa attività fa parte anche la possibilità di vendere in quantità illimitate burro a prezzo d'intervento all'ente d'intervento. Anche nel caso in cui il burro d'ammasso sovvenzionato impedisca temporaneamente la vendita di burro fresco, il quale a sua volta diviene burro d'ammasso in seguito all'acquisto d'intervento, non si ha alcuna durevole interferenza nella « attività di mercato ». Il solo svantaggio che può determinarsi per il burro fresco scacciato dal mercato consiste nel fatto che gli viene tolta la possibilità di essere smerciato ad un prezzo superiore a quello d'intervento. Date le eccedenze di burro, nessuno ha sostenuto, né si può ritenere, che sul mercato libero si potesse spuntare un prezzo molto superiore a quello d'intervento.

144. Ne consegue che, nonostante la possibile sostituzione del burro fresco con burro di ammasso causata dall'azione « burro di Natale » 1984/85, non sussiste alcuna interferenza nella « attività di mercato » d'intensità molto superiore a quelle abituali.

145. Non si può quindi ritenere che sussista una perturbazione dell'equilibrio di mercato ai sensi dell'art. 6, n. 3, del regolamento n. 804/68.

Trasgressione del principio di proporzionalità

146. Nell'esaminare l'asserita trasgressione del principio di proporzionalità si devono tenere distinti due gruppi di problemi. Va anzitutto accertato se il mezzo usato, cioè la sovvenzione per la vendita di burro d'ammasso, sia proporzionato allo scopo perseguito, cioè l'alleggerimento del mercato del burro.

147. Distinta è la questione se l'alleggerimento determinatosi sia proporzionato alla spesa sostenuta dalla Comunità. Questo secondo aspetto esula dalle presenti azioni di risarcimento, giacché la valutazione dell'opportunità economica di un'azione comunitaria spetta alle competenti istanze politiche ed alla Corte dei conti, ed è sottratta al controllo degli operatori economici.

148. Resta pertanto da stabilire se i risultati dell'azione « burro di Natale » giustifichino il temporaneo allontanamento dal mercato della margarina e se vi fossero altre possibilità di ottenere risultati analoghi con provvedimenti meno onerosi per i produttori di margarina.

149. Data la saturazione del mercato comunitario dei grassi, la quale non consente una rilevante espansione dei consumi già per motivi attinenti alle abitudini dei consumatori nonché alla tutela della salute, sarebbero stati al massimo possibili provvedimenti per la riduzione delle giacenze di burro i quali avrebbero prodotto effetti fuori del mercato comune. In proposito la convenuta ha sostenuto in modo convincente che i mercati dei grassi fuori della Comunità sono altrettanto saturi del mercato comunitario. Maggiori esportazioni sarebbero impossibili, vuoi perché, ad esempio nei paesi in via di sviluppo, manca lo spazio anche per i regali nel contesto dell'aiuto alimentare, vuoi perché, a causa degli obblighi di politica commerciale assunti dalla Comunità in sede GATT, non è possibile smerciare in paesi terzi rilevanti quantità aggiuntive di burro.

150. Alla convenuta rimaneva quindi solo la possibilità di vendere ulteriori quantità di burro all'interno della Comunità. In ciò non si può ravvisare alcuna trasgressione del principio di proporzionalità, nel caso in cui questi provvedimenti non siano inficiati da altri vizi di illegittimità.

151. In proposito non si può comunque ritenere sussista un' autonoma trasgressione del diritto comunitario.

Eccesso e sviamento di potere

152. Circa la tesi delle ricorrenti belghe ed olandesi secondo cui, disponendo l'azione « burro di Natale » 1984/85, la convenuta avrebbe abusato dei poteri attribuitile dagli artt. 6 e 12 del regolamento n. 804/68, giacché con ciò la capacità concorrenziale del burro sul mercato non sarebbe stata solo conservata, bensì migliorata e quindi vi sarebbe stata un'interferenza discriminatoria nell'equilibrio di mercato fra la margarina ed il burro a danno della prima, va anzitutto rilevato quanto segue:

153. Per quanto riguarda l'inosservanza del principio della stabilizzazione dei mercati e, rispettivamente, la trasgressione del divieto di discriminazione, questi motivi d'impugnazione sono già stati trattati. Resta perciò da esaminare qui se la convenuta, a norma dell'art. 6 del regolamento n. 804/68, potesse aumentare la capacità concorrenziale del burro rispetto alla margarina, anziché mantenerla semplicemente ferma.

154. L'art. 6, n. 4, del regolamento n. 804/68 va interpretato alla luce dello spirito delle norme sull'intervento. Queste servono a rendere effettiva la garanzia di prezzo; le merci sono acquistate dagli enti d'intervento in particolare qualora non possano essere esitate sul mercato ai prezzi stabiliti dal Consiglio. D'altro canto l'intervento non implica l'eliminazione definitiva delle merci dal mercato, bensì esse, al momento opportuno, devono essere poste nuovamente sul mercato. Se quindi la capacità concorrenziale del burro sul mercato deve rimanere intatta, si deve tenere presente che già il burro fresco non era vendibile, giacché altrimenti non vi sarebbero stati acquisti di burro da parte degli enti d'intervento, ed inoltre che l'immagazzinamento ha causato una certa perdita di qualità. In una situazione del genere il conservare la capacità concorrenziale del burro sul mercato significa quasi necessariamente aumentarla. Ciò può avvenire mediante la conquista di nuovi mercati o mediante l'aumento della capacità concorrenziale rispetto a merci concorrenti. Ne consegue che i provvedimenti di

cui trattasi non possono essere del tutto neutrali sotto il profilo della concorrenza con le merci di sostituzione.

155. Di per sé, la convenuta si è attenuta al compito affidatole dall'art. 6, n. 4, del regolamento n. 804/68. Il suo potere di far ciò non è limitato dall'art. 6, n. 4, bensì al massimo da altri principi del diritto comunitario, come quelli della stabilizzazione del mercato o del divieto di discriminazione.

156. La censura di abuso di potere da parte della convenuta va quindi disattesa.

Trasgressione del principio della libera circolazione delle merci

157. A norma dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2956/84, il burro è destinato esclusivamente al consumo diretto nello Stato membro in cui viene concessa la sovvenzione o la riduzione di prezzo, eccettuati i piccoli quantitativi privi di carattere commerciale acquistati da consumatori *finali* privati.

158. Questa disposizione esclude la libera circolazione delle merci per il « burro di Natale ». L'assunto della convenuta secondo cui sarebbe possibile un « commercio con piccoli quantitativi di carattere non commerciale » non persuade, giacché un commercio « di carattere non commerciale » è difficile da immaginare. L'art. 5, n. 1, del regolamento consente unicamente al consumatore finale di usare in un determinato Stato membro del burro acquistato in un altro Stato membro. Al massimo si potrebbe supporre che con ciò sia stata autorizzata anche la cessione senza utile ad esempio ad amici e conoscenti. Ciò ha poco a che fare con la libera circolazione delle merci in un mercato comune.

159. L'art. 38 del trattato CEE stabilisce che il mercato comune comprende anche l'agricoltura ed il commercio di prodotti agricoli e che le norme per l'instaurazione del mercato comune si applicano nel settore agricolo, a meno che gli artt. da 39 a 46 non dispongano altrimenti. Dalla fine del periodo transitorio, perciò, gli artt. da 39 a 46 non possono essere più invocati a sostegno dell'inosservanza unilaterale dell'art. 34 del trattato CEE [41]. Gli artt. da 30 a 36 del trattato riguardano in primo luogo i provvedimenti unilaterali degli Stati membri, ma cionondimeno, secondo la sentenza 29 febbraio 1984 [42], anche gli organi comunitari devono tener presente la libertà degli scambi intracomunitari di merci, la quale è uno dei principi fondamentali del mercato comune.

160. La convenuta, adottando l'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2956/84, non lo ha fatto. In particolare essa non poteva nemmeno basare questo provvedimento sull'art. 36 del trattato CEE, giacché non ne ricorrono i presupposti, ammesso che questi valgano per gli atti degli organi comunitari.

161. Non si può del pari condividere la tesi della convenuta la quale, per analogia con la sentenza 20 febbraio 1979 [43], ritiene ammissibili ulteriori limitazioni della libera circolazione delle merci che rispondano ad esigenze tassative della politica agricola. Essa

41 — Cfr. sentenza 16 marzo 1977 nella causa 68/76, Commissione/Repubblica francese, Racc. 1977, pag. 515.

42 — Sentenza 29 febbraio 1984 nella causa 37/83, loc. cit.

43 — Sentenza 20 febbraio 1979 nella causa 120/78, Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Racc. 1979, pag. 649.

parla qui in particolare della « natura sociale », di « quantitativi limitati » e di « breve durata del provvedimento » [44].

162. Si deve certo concedere alla convenuta che, nella pronunzia sopra menzionata, la Corte ha ammesso altre limitazioni della libera circolazione delle merci, accanto a quelle di cui all'art. 36, in particolare le esigenze della lealtà dei negozi commerciali e della tutela del consumatore. Questa pronunzia, la quale si spinge oltre la lettera degli artt. 30 e 36 del trattato CEE, data l'importanza fondamentale della libera circolazione delle merci per l'instaurazione del mercato comune, non si presta tuttavia ad applicazione analogica.

163. Anche se ciò fosse possibile, si deve rilevare che la convenuta non ha indicato alcun valido motivo per cui fosse assolutamente necessario, per conseguire gli scopi dell'azione « burro di Natale » (maggiori vendite, avvicendamento delle giacenze), chiudere i confini. Nessuno dei motivi indicati basta per giustificare la soppressione della libera circolazione delle merci, la cui instaurazione è uno degli scopi fondamentali del trattato CEE. Ora, una giustificazione del genere è necessaria tanto per l'applicazione delle deroghe di cui all'art. 36, quanto per le ulteriori deroghe ammesse dalla Corte.

164. L'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2956/84 trasgredisce quindi i principi della libera circolazione delle merci di cui agli artt. 30 e seguenti del trattato CEE.

165. Non si può tuttavia condividere la tesi delle ricorrenti olandesi le quali, dalla trasgressione del principio della libera circolazione delle merci, traggono la conclusione che, non solo la disposizione sopra indicata, bensì l'intero titolo I del regolamento n. 2956/84 sarebbe illegittimo. L'esclusione della libera circolazione delle merci per il « burro di Natale » era un provvedimento accessorio il quale non può comunque far ritenere illegittima sotto questo profilo la parte restante dell'azione « burro di Natale ». Anche se le disposizioni che escludono la libera circolazione delle merci non vi fossero state nel regolamento, l'azione avrebbe potuto essere attuata. Ciò indica che l'esclusione della libera circolazione delle merci non era una norma così importante da doversi ritenere che, senza detta esclusione, l'intera azione non avrebbe potuto essere effettuata.

Trasgressione del principio della tutela del legittimo affidamento

166. Le ricorrenti olandesi deducono infine che, dopo le pubbliche dichiarazioni della convenuta relative all'inefficacia di azioni come quella del « burro di Natale », esse non avrebbero dovuto contare di essere esposte nel 1984 ad un'azione del genere.

167. Esaminando più attentamente le citate dichiarazioni della convenuta si rileva però che essa riteneva che le azioni come quella « burro di Natale » non avessero avuto sufficiente successo per giustificare le spese sostenute. Altri aspetti, come ad esempio l'opportunità dell'azione « burro di Natale » per l'avvicendamento delle giacenze, non vennero affrontati. In particolare si deve ciononostante tenere per fermo che la convenuta, come giustamente sostiene, non ha mai deciso di rinunziare in futuro alle azioni « burro di Natale ». Solo *dopo* averla effet-

44 — Regolamento n. 2956/84 del 18.10.1984, n. 2956/84, GU L 279, nono considerando.

tuata, nella relazione sull'agricoltura per il 1985 essa ha dichiarato di non aver l'intenzione di ripetere l'azione « burro di Natale » nella stagione 1985/86, giacché questo provvedimento inteso ad aumentare le vendite di burro si era rivelato eccessivamente costoso [45].

168. La convenuta non ha quindi creato alcun motivo per cui le ricorrenti avrebbero potuto fare affidamento sulla non effettuazione in futuro di azioni del genere di quella « burro di Natale » 1984/85. Al contrario, la convenuta ha sostenuto molto opportunamente che, tenuto conto dell'andamento delle giacenze di burro, le ricorrenti, come altri operatori del settore della produzione di latte, avrebbero dovuto aspettarsi che fossero adottati provvedimenti del genere dell'azione « burro di Natale », destinati alla riduzione delle giacenze. A parte ciò, le ricorrenti, secondo me, avrebbero dovuto indicare quali provvedimenti abbiano adottato od omesso facendo affidamento sulla non attuazione di azioni « burro di Natale ». La semplice diminuzione delle vendite a mio parere non basta, giacché questa si sarebbe avuta anche se le ricorrenti avessero dovuto aspettarsi delle azioni del genere.

Responsabilità della Comunita

169. Infine si deve esaminare se la Comunità debba rispondere degli illeciti accertati. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, in caso di provvedimenti normativi degli organi comunitari, il semplice accertamento dell'illegittimità non basta per determinare la responsabilità. In proposito occorrono ulteriori elementi. Gli atti normativi, che contengano decisioni di politica economica, possono dar luogo a responsabilità della Comunità solo in caso di « trasgressione sufficientemente grave di una norma di rango superiore intesa a tutelare i singoli » [46]. L'ammissione della responsabilità per illeciti normativi nei provvedimenti di politica economica, « solo in via eccezionale ed in particolari circostanze » è dovuta al fatto che, nei provvedimenti di politica economica, gli organi della Comunità dispongono necessariamente di un ampio margine discrezionale e si deve garantire che essi non siano costantemente ostacolati dalla prospettiva di azioni di risarcimento quando si tratta di contemperare, nel campo della politica economica, l'interesse generale con gli interessi dei singoli [47].

170. Qualsiasi normativa economica coinvolge necessariamente anche gli interessi di coloro che non sono i diretti destinatari delle norme. Anche se non si deve tener conto di tutti i possibili interessi coinvolti, le pubbliche autorità, come la Corte ha deciso nella sentenza 12 giugno 1958 nella causa 15/57 [48], devono agire con cautela, procedere solo dopo aver accuratamente soppesato tutti i vari interessi e limitare, per quanto possibile, gli oneri prevedibili per i terzi.

171. Di questi principi la convenuta non ha sufficientemente tenuto conto nel disporre l'azione « burro di Natale » 1984/85.

45 — *La situazione dell'agricoltura nella Comunità*, Relazione 1985, punto 187, pag. 139.

46 — Giurisprudenza costante, cfr. ad es. le sentenze 2 dicembre 1971 nella causa 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consiglio delle Comunità europee, Racc. 1971, pag. 975, nonché 6 dicembre 1984 nella causa 59/83, loc. cit.

47 — Cfr. sentenza 25 maggio 1978 nelle cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG e altri/Consiglio e Commissione, Racc. 1978, pag. 1209.

48 — Sentenza 12 giugno 1958 nella causa 15/57, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse/Alta Autorità della CECA, Racc. 1958, pag. 149.

172. In proposito si deve anzitutto chiarire in breve che l'esclusione della libera circolazione delle merci per quanto riguarda il « burro di Natale » non può dar luogo a responsabilità della Comunità. È vero che il principio della libera circolazione delle merci, come più volte stabilito nella giurisprudenza, fa parte dei principi fondamentali della Comunità; tuttavia nel caso in esame questo principio non va considerato una norma intesa a proteggere le ricorrenti. Esse non hanno dimostrato di aver avuto ad esempio l'intenzione di smerciare nella Comunità il « burro di Natale ». A parte ciò la convenuta ha con ragione dichiarato che l'esclusione della libera circolazione delle merci ha protetto in particolare le ricorrenti olandesi in quanto ha impedito che delle partite di burro d'ammasso che non si potevano vendere in altri Stati membri fossero esportate nei Paesi Bassi, ingombrando ulteriormente il locale mercato del burro e della margarina.

173. Resta quindi da esaminare la trasgressione, da parte della convenuta, dei principi della stabilizzazione del mercato e del divieto di discriminazione mediante l'attribuzione di sovvenzioni vietate.

174. Dalla giurisprudenza della Corte relativa alla responsabilità extracontrattuale rilevo che fra le norme di tutela la cui inosservanza può dar luogo a responsabilità possono rientrare il divieto di discriminazione nonché lo scopo della stabilizzazione dei mercati [49].

175. Un'analoga norma di tutela la cui inosservanza può del pari dar luogo a responsabilità della Comunità è a mio parere il divieto di attribuire sovvenzioni non ammesse. La conservazione di una concorrenza non alterata nel mercato comune non costituisce solo un criterio d'ordine obiettivo per il funzionamento del mercato comune, ma serve del pari al singolo operatore, proteggendolo contro il peggioramento della sua posizione di mercato ad opera di un concorrente illecitamente sovvenzionato.

176. È del pari soddisfatto l'altro criterio, elaborato dalla giurisprudenza, della trasgressione sufficientemente grave di una norma di tutela, criterio che può far sorgere la responsabilità della Comunità solo in via eccezionale ed in particolari circostanze giacché, nei settori soggetti alla politica economica della Comunità, si può pretendere che i singoli, entro limiti ragionevoli, sopportino determinate conseguenze dannose per i loro interessi economici di una norma giuridica senza pretendere di essere risarciti col pubblico denaro.

177. La convenuta, eccedendo dai poteri attribuitile, ha posto in non calè l'organizzazione comune dei mercati per il latte e per i latticini, il rapporto fra l'organizzazione comune dei mercati dei grassi e quella del latte, cioè il principio della stabilizzazione dei mercati, come pure il divieto di discriminazione, e ciò attribuendo sovvenzioni non ammesse. La convenuta lo ha fatto con lo scopo di eliminare o avvicendare le eccedenze di burro, la cui esistenza va attribuita in ampia misura al comportamento degli organi comunitari, in particolare alla struttura dell'organizzazione di mercato per il latte ed ai provvedimenti del Consiglio in fatto di prezzi. I limiti ragionevoli di determinate conseguenze svantaggiose, che il singolo deve sopportare senza pretendere il risarcimento, si devono in ogni caso considerare superati quando, per l'eliminazione di eccedenze strutturali di un prodotto agricolo

49 — Cfr. le sentenze 2 dicembre 1971 nella causa 5/71, loc. cit.; 13 novembre 1973 nelle cause riunite da 63 a 69/72, Wilhelm Werhahn Hansamühle e altri/Consiglio e Commissione, Racc. 1973, pag. 1229; 25 maggio 1978 nelle cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, loc. cit.; e molte altre.

causate dalla stessa Comunità, un organo comunitario incompetente interferisce negli interessi economici di operatori i quali non sono direttamente soggetti all'organizzazione dei mercati per la cui sussistenza i provvedimenti illegittimi sono stati adottati.

178. D'altra parte la Corte ha già più volte deciso che un'impresa non ha un diritto quesito alla conservazione di un vantaggio che le deriva dall'istituzione di un'organizzazione comune dei mercati e di cui ha approfittato in un determinato momento [50]. Questo principio deve valere anche per l'equilibrio creato dal Consiglio fra due diverse organizzazioni dei mercati, di guisa che le ricorrenti non possano invocare un diritto quesito alla conservazione immutata del rapporto fra l'organizzazione di mercato per il latte e per i latticini e l'organizzazione di mercato per i grassi.

179. La convenuta lo ha rilevato quando ha sostenuto che non vi era alcun obbligo di garantire la situazione sul mercato della Comunità in cui in quel momento i produttori di margarina si trovavano; era lecito per gli organi comunitari modificare in misura rilevante le norme delle singole organizzazioni di mercato. All'udienza le ricorrenti avevano ammesso questo assunto con una rilevante eccezione: le organizzazioni di mercato possono effettivamente essere modificate, ma solo ad opera degli organi *competenti*, cioè nel presente caso ad opera del Consiglio delle Comunità europee.

180. Si potrebbe forse sostenere che il Consiglio avrebbe potuto disporre un'azione come quella « burro di Natale » 1984/85. In ogni caso il Consiglio è certo competente per diminuire il prezzo del burro, attribuire o autorizzare sovvenzioni per il consumo dello stesso e quindi interferire sostanzialmente nel rapporto fra il burro e la margarina. Esso potrebbe persino sopprimere il vantaggio di prezzo di cui la margarina ha finora goduto, ad esempio mediante un tributo sui grassi di pari entità. Competente in proposito è tuttavia il Consiglio su proposta della Commissione, non già questa da sola.

181. In questo contesto si deve cionondimeno tenere presente che anche il Consiglio dovrebbe osservare determinati limiti nel modificare radicalmente le organizzazioni di mercato. Nella sentenza 14 maggio 1975 nella causa 74/74 [51] la Corte di giustizia ha ravvisato la trasgressione di una norma di rango superiore nell'abrogazione di importi compensativi monetari avvenuta senza disposizione transitoria e senza preavviso, ed ha quindi dichiarato la responsabilità della Comunità. Essa ha in particolare criticato che la Commissione non avesse emanato disposizioni transitorie per la tutela del legittimo affidamento delle imprese interessate sulla normativa comunitaria.

182. Questa massima deve valere anche nel caso in cui il Consiglio modifichi radicalmente un'organizzazione di mercato o il rapporto fra più organizzazioni. Esso deve tutelare il legittimo affidamento degli operatori sulla normativa comunitaria in atto ed adottare opportune norme transitorie le quali consentano agli operatori di orientarsi verso la futura, mutata, situazione economica di massima. Se non lo facesse, la Co-

50 — Cfr. le sentenze 27 settembre 1979 nella causa 230/78, Eridania SpA Zuccherifici Nazionali e altri/Ministero dell'agricoltura e delle foreste e altri, Racc. 1979, pag. 2749; e 6 dicembre 1984 nella causa 59/83, loc. cit.

51 — Sentenza 14 maggio 1985 nella causa 74/74, Comptoir national technique agricole SA/Commissione, Racc. 1975, pag. 533.

munità sarebbe responsabile comunque per il danno recato agli operatori dall'improvviso passaggio dal nuovo al vecchio sistema di organizzazione dei mercati.

183. In altre parole: alle ricorrenti non è garantita la quota del mercato dei grassi che hanno acquistato a causa dell'applicazione delle organizzazioni comuni dei mercati per i grassi e, rispettivamente, per il latte e per i latticini; quello che è garantito loro è che questa quota non sia diminuita improvvisamente, senza disposizioni transitorie. Alle ricorrenti non è quindi garantita la quota di mercato che hanno acquisito. Esse devono invece essere tutelate semplicemente contro l'improvviso crollo del mercato. Ciò accade certamente quando si interviene sul mercato a breve termine, provvisoriamente ed in un momento ignoto in precedenza, come è avvenuto nel nostro caso in cui la convenuta, il 18 ottobre 1984, ha annunziato l'azione « burro di Natale » a partire dal 5 novembre 1984.

184. Se quindi l'interferenza nella sfera giuridica delle ricorrenti è stata decisa semplicemente da un organo incompetente, e tuttavia esse non avrebbero potuto impedire in linea di massima l'interferenza stessa ad opera dell'organo competente, sorge la questione se si possa ancora parlare di trasgressione sufficientemente grave di una norma intesa a tutelare le ricorrenti.

185. Propendo a risolvere affermativamente anche tale questione. È vero che la ripartizione interna di competenze nell'ambito della Comunità è dovuta anzitutto a considerazioni pratiche relative alla razionale ripartizione del lavoro ed all'adeguato svolgimento dei compiti. Essa tuttavia ha inoltre una funzione di tutela degli operatori, in particolare nei casi in cui gli organi comunitari possano interferire nel loro campo d'interessi o adottare disposizioni che deroghino alle norme fondamentali del trattato: benché questo potere spetti unicamente al Consiglio, tuttavia per l'adozione di norme del genere occorre la collaborazione di più organi comunitari. La Commissione deve sottoporre una proposta, il Parlamento deve eventualmente essere sentito, prima che il Consiglio possa decidere. Con queste norme di procedura viene garantita all'operatore economico maggior tutela contro le interferenze nella sua sfera giuridica, giacché occorre previamente l'*incontro della volontà di più organi comunitari*, perché egli debba subire un onere, mentre ciò non accade se la *Commissione* agisce *da sola.*

186. Per questo motivo, nell'inosservanza da parte della convenuta della ripartizione delle competenze della Comunità, quanto meno in caso d'interferenza nella situazione giuridica di operatori economici, ravviso del pari la trasgressione di una norma di rango superiore tale da far sì che la Comunità debba risponderne.

Sulla responsabilità in caso di comportamento legittimo

187. Le ricorrenti olandesi hanno concluso in subordine per il risarcimento del danno, sotto il profilo della tutela del legittimo affidamento, anche per il caso in cui il comportamento della convenuta dovesse essere considerato legittimo.

188. Propendo per risolvere la questione in senso affermativo nel caso in cui la Comunità, agendo legittimamente a favore dei produttori di burro, precipitasse in una crisi gravissima i produttori di margarina fino a quel momento legalmente presenti sul mercato dei grassi alimentari. La Comunità non è responsabile solo dei produttori di burro, ma anche di quelli di margarina. Se, per motivi politici superiori, sacrifica in questo modo i produttori di margarina, deve risar-

cirli in modo adeguato. Secondo quanto hanno dichiarato le ricorrenti, tuttavia, la crisi gravissima non vi è stata.

189. Nella presente causa non è necessario stabilire se si possa ammettere l'esistenza di un'ulteriore responsabilità della Comunità in caso di comportamento *legittimo*. Questa ulteriore responsabilità si potrebbe al massimo desumere dal fatto che le ricorrenti non avrebbero dovuto aspettarsi nemmeno che i loro interessi fossero lesi in modo legittimo. Nell'esaminare la possibile trasgressione del principio della tutela del legittimo affidamento (punto 166 e seguenti), ho già detto però che la convenuta non aveva dato alle ricorrenti alcun motivo di aspettarsi una cosa del genere.

C — Conclusioni

190. Concludendo vi propongo di decidere come segue:

1) La convenuta deve risarcire alle ricorrenti il danno recato loro dall'esecuzione del regolamento 18 ottobre 1984, n. 2956.

2) Le parti sono invitate a comunicare alla Corte, entro sei mesi dalla pubblicazione della presente sentenza, l'entità del risarcimento da esse convenuto.

3) Per il caso in cui non fossero riuscite ad accordarsi, le parti sono invitate a sottoporre alla Corte, entro lo stesso termine, delle domande corredate da dati.

4) Le spese sono riservate.