SENTENZA DELLA CORTE
DEL 31 MARZO 1977 [1]

Compagnie Industrielle et Agricole du Comté de Loheac ed altri contro Consiglio e Commissione delle Comunità europee

Cause riunite 54 a 60/76

Massime

CEE — Responsabilità extracontrattuale — Atto normativo implicante una misura di politica economica
(Trattato CEE, art. 215, n. 2)

L'atto di carattere normativo che implichi una misura di politica economica, può far sorgere la responsabilità della Comunità, a norma dell'art. 215, n. 2, solo in caso di grave violazione di una norma superiore di diritto che tuteli i singoli.

Nelle cause riunite:

1) 54/76: COMPAGNIE INDUSTRIELLE ET AGRICOLE DU COMTÉ DE LOHEAC, con sede in Sainte-Rose (Guadalupa), rappresentata dal suo titolare sig. C. Simmonet;

2) 55/76: COMPAGNIE SUCRIÈRE ET RHUMIÈRE DE LA MARTINIQUE, con sede in Galion-Trinité (Martinica), rappresentata dal suo direttore generale sig. de Laguarigur;

3) 56/76: SOCIÉTÉ INDUSTRIELLE DE SUCRERIE, con sede in Parigi 8°, rappresentata dal suo direttore generale sig. de la Rochefoucauld;

4) 57/76: DISTILLERIE SUCRERIE GROSSE-MONTAGNE, con sede sociale in Lamentin (Guadalupa), rappresentata dal suo direttore sig. C. Simmonet;

5) 58/76: SOCIÉTÉ SUCRIÈRE DE LA GRANDE TERRE, con sede sociale in Gardel-Le-Moule (Guadalupa), rappresentata dal suo direttore generale sig. A. Huygues-Despointes;

6) 59/76: SOCIÉTÉ DES USINES DE BEAUPORT, con sede sociale in Bordeaux, rappresentata dal suo presidente direttore generale sig. Ardant;

1 — Lingua processuale: il francese.

7) 60/76: SOCIÉTÉ D'EXPLOITATION SUCRIÈRE DE MARIE-GALANTE, con sede sociale in Pointe-à-Pitre (Guadalupa), rappresentata dal suo presidente direttore genrale sig. Huygues-Despointes;

tutte con gli avv. Dominique Voillemot e Xavier de Roux, del Foro di Parigi, 26, Cours Albert I - 75008 Parigi, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Georges Reuter, 1, av. de l'Arsenal,

ricorrenti,

contro

CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentato dal sig. Daniel Vignes, direttore presso il servizio giuridico, e dal sig. Félix Van Craeyenest, membro di detto servizio, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. J. N. Van den Houten, direttore del servizio giuridico della Banca europea degli investimenti, 2, place de Metz,

e

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Peter Gilsdorf, in qualità di agente, assistito dal sig. Jacques Delmoly, membro del serivzio giuridico, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Mario Cervino, consigliere giuridico della Commissione, edificio Jean Monnet,

convenuti,

cause aventi ad oggetto una domanda di risarcimento a norma dell'art. 215, 2° comma, del trattato CEE, per il danno assertivamente subito nelle stagioni dal 1971 al 1975 a causa del ritardo, rispetto al periodo in cui si effettua il raccolto in Guadalupa e in Martinica, nella fissazione del prezzo d'intervento per lo zucchero da parte delle autorità comunitarie,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. M. Donner e P. Pescatore, presidenti di sezione; J. Mertens de Wilmars M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento, i mezzi e gli argomenti delle parti possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

Le ricorrenti sono produttori di zucchero della Guadalupa e della Martinica. Mentre nel territorio europeo della Comunità la stagione per la raccolta e la vendita dello zucchero va dal 1° luglio al 1° gennaio, nelle isole la stessa stagione va dal 1° gennaio al 1° luglio. Sino alla fine del 1974 la disciplina comunitaria non ha tenuto conto di qusto divario, cioè i prezzi entravano in vigore il 1° luglio, ma i produttori delle isole potevano fruirne solo nel maggio dell'anno successivo.

Il 19 dicembre 1974, il Consiglio della CEE ha adottato il regolamento n. 3330/74, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU n. L 359/1 del 31. 12. 1974); questo nuovo regolamento, che ha abrogato il regolamento del Consiglio 18 dicembre 1967, n. 1009, sotto la cui disciplina si era creata la situazione descritta più sopra, all'art. 3, n. 6, 2° comma, recita:

«Per i dipartimenti francesi della Guadalupa e della Martinica, i prezzi derivati fissati per detti dipartimenti, per una determinata campagna saccarifera, sono applicabili alla produzione di zucchero effettuata durante l'anno civile durante il quale ha inizio detta campagna saccarifera».

Il 29 giugno 1976 le ricorrenti hanno proposto ricorsi miranti alla condanna in solido del Consiglio e della Commissione al risarcimento del danno da esse asserti-vamente subito durante le stagioni 71/72, 72/73, 73/74 e 74/75, a causa della differenza tra i prezzi spuntati in forza della disciplina del regolamento n. 1009/67 e dei regolamenti successivi e i prezzi che si sarebbero potuti praticare secondo il sistema instaurato dal regolamento n. 3330/74.

Il procedimento si è svolto ritualmente. Con ordinanza 19 luglio 1976, la Corte, sentito l'avvocato generale, ha deciso di riunire le cause da 54 a 60/76 per il procedimento e per la sentenza.

Sentito l'avvocato generale, con decisione 14 dicembre 1976, la Corte ha disposto l'apertura della fase orale senza previa istruttoria.

II — Conclusioni delle parti

Tutte le *ricorrenti* chiedono alla Corte che

«accogliendo la loro domanda di risarcimento extracontrattuale, condanni Consiglio e Commissione a risarcire, secondo i principi generali di diritto comuni agli Stati membri, il danno loro arrecato dal regolamento del Consiglio (CEE), adottato su proposta della Commissione, 18 dicembre 1967, n. 1009, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, nonché da vari regolamenti successivi»

il danno da risarcirsi in solido viene così valutato:
— 671 536 FF per la causa 54/76
— 395 234 FF per la causa 55/76
— 7 992 279 FF per la causa 56/76

— 2 037 895 FF per la causa 57/76
— 3 606 000 FF per la causa 58/76
— 3 783 000 FF per la causa 59/76
— 2 639 000 FF per la causa 60/76

«in detti importi sono compresi gli interessi dell'8 % dal 1° luglio 1971 al 1° luglio 1976 (andranno invece aggiunti gli interessi maturati da questa data alla pronunzia della Corte); essi corrispondono al danno subito dalle ricorrenti tra il 1971 e il 1975».

Nelle loro memorie, inoltre, le ricorrenti hanno chiesto:

«che piaccia alla Corte, restando riservato ogni altro mezzo, statuire che la disciplina comunitaria anteriore al regolamento n. 3330/74 era manifestamente viziata da illegittimità, ch'essa costituiva inoltre un illecito delle istituzioni comunitarie e ch'essa ha arrecato alle ricorrenti un danno anormale, speciale e diretto».

Nel controricorso, la *Commissione* ha concluso che piaccia alla Corte:
— «respingere il ricorso;
— porre le spese a carico delle ricorrenti».

Nel controricorso, il *Consiglio* ha concluso che la Corte voglia:

«dichiarare infondate le pretese delle ricorrenti, respingerle e porre le spese a loro carico».

Nella replica, le *ricorrenti* hanno ribadito le loro conclusioni.

Nella controreplica, la *Commissione* ha ribadito la richiesta di «respingere per intero i ricorsi», mentre il *Consiglio* ha chiesto di dichiararli «irricevibili e comunque infondati, respingerli e porre tutte le spese a carico delle ricorrenti».

III — I mezzi e gli argomenti svolti dalle parti nella fase scritta

Le *ricorrenti* hanno esposto gli antefatti, sottolineando che, finché non è stato adottato il regolamento 19 dicembre 1974, n. 3330, che sta a dimostrare che il Consiglio si è reso conto che la disciplina precedente le danneggiava, esse hanno subito un danno in ogni stagione in cui vi è stata una variazione del prezzo dello zucchero rispetto alla stagione precedente, cioè a partire dalla stagione 1971/72.

Sotto il profilo giuridico, la disciplina antecedente il regolamento n. 3330/74 è manifestamente illegittima e costituisce un illlecito che ha arrecato un danno anormale, speciale e diretto.

L'illegittimità deriva dalla patente violazione di norme giuridiche superiori, e in ispecie del principio della tutela del legittimo affidamento degli amministrati i quali devono poter contare sulla corretta applicazione delle norme del trattato e del diritto che da esso deriva. I principi da osservarsi nella fattispecie sono fissati dal regolamento n. 1009/67, dall'art. 39 del trattato CEE, che elenca le finalità della politica agraria comune, e dall'art. 40, n. 3, 2° comma del trattato CEE che esclude ogni discriminazione tra produttori e consumatori della Comunità. Più precisamente i produttori di zucchero delle isole non sono riusciti ad ottenere una «remunerazione equa», il che li ha svantaggiati rispetto ai produttori di zucchero aventi sede nel territorio europeo della Comunità.

Detta disciplina discriminatoria ed illegittima costituisce d'altronde un illecito, giacché le istituzioni comunitarie non hanno rispettato gli interessi dei produttori di zucchero delle isole, in quanto non hanno tenuto debito conto della particolare posizione geografica della Martinica e della Guadalupa; le istituzioni hanno del resto ammesso implicitamente il loro errore adottando — con ritardo — il regolamento n. 3330/74.

Infine il danno è speciale e diretto, dato il numero «limitato e geograficamente determinabile» delle imprese interessate; il danno è anormale data la sua gravità e

la mancanza di validi motivi d'ordine pubblico o di interesse economico generale.

Le ricorrenti propongono di calcolare il danno assertivamente subito raffrontando i prezzi ricavati nel periodo in cui vigeva la disciplina che esse ritengono illegittima e quelli che si sarebbero potuti spuntare se vi fosse stata una disciplina analoga a quella del regolamento n. 3330/74. Nelle stagioni 1968/69 e 1969/70 non vi sarebbe stata differenza di prezzo, quindi è pure escluso il danno. Nelle stagioni 1970-74, invece, le ricorrenti hanno calcolato il danno assertivamente subito secondo la differenza summenzionata e in base a sistemi di calcolo illustrati nelle tabelle allegate agli atti introduttivi.

La *Commissione,* nel controricorso, sottolinea anzitutto un errore di fatto commesso dalle ricorrenti, che avrebbero confuso la nozione di stagione e quella di anno civile ed avrebbero dimenticato che la stagione saccarifera europea sta a cavallo fra due anni civili; le ricorrenti ne concludono — erroneamente — che i produttori isolani «nell'anno della loro stagione spuntano solo il prezzo praticato sul mercato l'anno precedente».

La Commissione esamina poi i tre mezzi dedotti dalle ricorrenti a sostegno della domanda di risarcimento fondata sull'art. 215, 2° comma del trattato.

Quanto alla presunta illegittimità del regolamento del Consiglio n. 1009/67, essa non contesta la ricevibilità del mezzo, nell'ambito della responsabilità extracontrattuale, pur facendo osservare «molto cortesemente» che la motivazione del mezzo non pare corrispondere allo stato attuale del diritto. Per contro essa avanza dubbi quanto all'ammissibilità — sotto il profilo dell'art. 38, § 1 c, del regolamento di procedura, nell'interpretazione datane dalla Corte nella sentenza 4/69 (Lütticke, 28 aprile 1971, Racc. 1971, pag. 325), ove si prescrive che siano fornite tutte le indicazioni necessarie atte a «stabilire con certezza... la portata giuridica dei mezzi dedotti» — dell'«argomento» relativo alla tutela del legittimo affidamento. Secondo l'avvocato generale Trabucchi (concl. cause riunite 95-98/74, 15 e 100/75, Racc. 1975, pag. 1640), si tratta di una situazione soggettiva, illustrazione del principio della certezza del diritto, da valutarsi di volta in volta, principalmente a sostegno della conservazione di una situazione giuridica preesistente o di una richiesta di provvedimenti transitori atti ad evitare perdite che possano insorgere a seguito di operazioni iniziate allorché vigeva una disciplina in seguito modificata o abrogata. Nel nostro caso, le ricorrenti intendono far applicare retroattivamente una nuova disciplina ad operazioni concluse mentre vigeva la disciplina precedente.

D'altro canto, il «legittimo affidamento» che le ricorrenti invocano si risolve in una garanzia di equa remunerazione, il che non corrisponde alla portata comunitaria o nazionale di detto principio. La «remunerazione equa» in quanto tale costituisce d'altronde una norma superiore di diritto che tutela i singoli? L'art. 39 del trattato parla di tenore di vita degli agricoltori e non fa riferimento alla remunerazione stessa, nozione più stretta e tecnica, che è necessario e sufficiente stabilire equamente.

L'argomento relativo alla discriminazione va esaminato alla luce dei fatti ed in particolare del sistema di calcolo dei prezzi d'intervento per lo zucchero delle isole. Questi prezzi sono derivati dal prezzo d'intervento derivato stabilito per l'Italia e diminuito delle spese corrispondenti al trasporto. Questo primo calcolo effettuato in base al valore dello zucchero bianco viene corretto per poter essere applicato forfettariamente allo zucchero grezzo delle isole, che si presume abbia un coefficiente di resa del 92 %. Tutto dimostra che questo modo di calcolare torna a vantaggio dei produttori isolani, poiché parte del prezzo fissato per l'Italia, zona deficitaria di zucchero, ha avuto come risultato un prezzo d'intervento sempre superiore

ai prezzi della rimanente parte della Comunità. Dopo queste premesse, la Commissione sottolinea, da una parte, che per effetto della differenza tra anno civile e stagione saccarifera, le ricorrenti potevano fruire per buona parte del loro zucchero, raffinato nel periodo finale, dell'eventuale tendenza al progressivo allineamento del prezzo di mercato dello zucchero europeo sul nuovo prezzo comunitario applicabile dal 1° luglio, d'altra parte, che le ricorrenti non hanno mai venduto il loro prodotto agli enti di intervento e agivano in una situazione di libertà contrattuale, in cui il prezzo si determina essenzialmente in funzione della domanda e dell'offerta. L'allusione generica a una presunta discriminazione non regge ad un esame approfondito.

Quanto all'illecito consistente, secondo le ricorrenti, nel non avere tenuto conto delle caratteristiche geografiche o nell'averne tenuto conto solo tardivamente col regolamento n. 3330/74, la Commissione si richiama a quanto ha dedotto circa la legittimità. Essa sottolinea d'altro canto che, pur se non ha proposto essa stessa il regolamento n. 3330/74 al Consiglio, essa ne sostiene la legittimità, l'ampio potere discrezionale di cui dispongono le istituzioni comunitarie nel dare applicazione all'art. 39 del trattato e la possibilità, in questo ambito, di tener conto di nuove esigenze prioritarie. Infine, anche ammettendo che vi sia stata violazione di qualche norma, tale violazione non è grave né è stata dedotta in modo adeguatamente circostanziato.

Quanto al danno, la Commissione nota che le ricorrenti si richiamano peraltro, senza gran discernimento, soltanto ai criteri del diritto amministrativo francese. Il danno assertivamente provocato dalla differenza di prezzo tra due stagioni successive non costituisce un danno ai sensi dell'art. 215; anzitutto, non si tratta di un danno emergente, ma di un semplice lucro cessante; in secondo luogo non vi è nesso di causalità diretto e certo tra l'eventuale danno e gli atti comunitari impugnati, giacché le ricorrenti non hanno venduto il loro zucchero agli enti di intervento, incassandone il controvalore in moneta fornita dalla sezione garanzia del FEAOG, ma si sono servite di canali classici, come risulta dai contratti prodotti in giudizio, e pare anche abbiano spuntato prezzi superiori ai prezzi di intervento e ciò è normale giacché questo prezzo, anche se talvolta ha funzione di riferimento, è un prezzo minimo.

Nel controricorso, il *Consiglio* delle Comunità europee ricorda gli antefatti, pur sottolineando, come ha fatto la Commissione, che le ricorrenti non hanno venduto il loro zucchero agli enti di intervento, ma hanno venduto il prodotto disponibile, tra febbraio e luglio, a raffinerie del territorio metropolitano mediante contratti liberamente stipulati — i prezzi convenuti erano generalmente superiori dello 0,8 % al prezzo di intervento — e — dopo il 1° luglio — a un prezzo stabilito con riferimento al prezzo d'intervento delle nuove stagioni.

Il Consiglio ribadisce anzitutto che vi è assenza di nesso causale tra il presunto danno, calcolato troppo semplicisticamente, con un metodo che consente di stabilire la differenza, per le quattro stagioni in questione, tra i prezzi spuntati dalle ricorrenti e quello che avrebbero ricavato se fossero state pagate secondo i criteri del regolamento n. 3330/74. Esso rileva che i contratti sono stati liberamente stipulati con prezzi diversi dal prezzo d'intervento e superiori a quest'ultimo, con l'eventuale possibilità di applicare parzialmente il prezzo della stagione successiva. L'insussistenza di un nesso causale è sufficiente a far respingere le domande.

Dopo aver sottolineato che nel progetto della Commissione non era contenuto il secondo comma dell'art. 3, n. 6 del regolamento n. 3330/74, il quale è stato aggiunto dallo stesso Consiglio, il Consiglio esamina i tre mezzi dedotti dalle ricorrenti.

Il primo mezzo, che a prima vista appare piuttosto consono ad un'azione d'annulla-

mento e quindi inammissibile perché tardivo e dedotto contro un atto generale da parte di singoli (come si dovrebbe affermare qualora le ricorrenti intendessero realmente chiedere l'annullamento), si può tuttavia considerare come un tentativo di provare una «violazione manifesta di norme superiori di diritto» ai sensi della giurisprudenza della Corte in materia di responsabilità per atti di politica economica. La prima parte del mezzo riguarda la violazione del legittimo affidamento circa un'equa remunerazione. Secondo la giurisprudenza della Corte, il principio del legittimo affidamento si può invocare solo in caso di repentina modifica della disciplina comunitaria o di incitamento inutile dell'amministrazione ad agire in questo senso. D'altro canto, il diritto ad un'equa remunerazione non corrisponde né al criterio del legittimo affidamento né a quello della norma superiore di diritto che tutela i singoli. Su questo punto, da un lato, il richiamo all'art. 39, § 1 b), riguarda ciò che di fatto è un semplice orientamento che le istituzioni dovrebbero conciliare con altri (5/67 Beus; 56-60/74 Kampffmeyer; 63-69/72 Werhahn; 5/73 Balkan); d'altro canto, il trattato contiene i termini «tenore di vita equo» della popolazione agricola, il che è del tutto diverso. Altro punto da sottolineare è che le domande mirano ad ottenere un'assicurazione contro gli effetti dell'erosione monetaria, della quale la Corte ha dichiarato che le sue oscillazioni non possono mai essere totalmente compensate (43/72 Merkur; 7/76 Irca; 5/73 Balkan; 9 e 11/71 Compagnie d'Approvisionnement); qual è il principio generale comune ai diritti degli Stati membri corrispondente? Su questo piano, la disparità di trattamento tra produttori dell'Europa continentale e produttori isolani si risolve in una differenza risultante da due soli mesi di erosione monetaria... Infine, il Consiglio ricalca l'argomento già svolto dalla Commissione circa il fatto che le ricorrenti non hanno venduto agli enti d'intervento e quindi non è questo sistema, pur se il suo prezzo è stato assunto più o meno come riferimento, che può venir invocato come violazione di una norma superiore di diritto.

Sulla seconda parte del primo mezzo, relativo alla discriminazione tra zuccherifici delle isole e zuccherifici dell'Europa continentale, il Consiglio ritiene che ci si può domandare, in base a vari criteri (numero di mesi di erosione monetaria da sopportare; eventuali provvedimenti compensativi; livello del prezzo d'intervento derivato; ambito contrattuale delle operazioni di vendita dello zucchero), se la discriminazione assertivamente subita presenta i presupposti stabiliti al riguardo dalla Corte (43/72 Merkur; 9 e 11/71 Compagnie d'Approvisionnement).

Il secondo mezzo relativo all'irregolarità assertivamente sanata mediante la tardiva promulgazione del regolamento n. 3330/74 è di scarso peso e non regge al confronto con la giurisprudenza della Corte che ha escluso, per sanzionare l'attività normativa delle istituzioni, la nozione di illecito, per accogliere invece quella di violazione patente di una norma superiore di diritti che tutela i singoli.

Il terzo mezzo, relativo al danno anormale, speciale e diretto, non collima con i criteri accolti dalla Corte in materia; d'altro canto, l'eventuale danno subito nell'ambito di contratti commerciali distinti dall'intervento contemplato dalla disciplina comunitaria non è diretto; infine, l'erosione monetaria non può arrecare un danno anormale e speciale.

Nella replica, le *ricorrenti* ampliano gli argomenti già svolti nell'atto introduttivo e ribattono alcuni precisi argomenti dei controricorsi:

— il prezzo spuntato per la vendita dei loro prodotti corrisponde certo al prezzo determinato per la stagione corrispondente, però è stato riscosso con eccessivo ritardo.
— quanto hanno sostenuto i convenuti circa i prezzi spuntati in contratti liberamente stipulati non tiene conto della vera funzione del prezzo d'inter-

vento, che è un prezzo minimo sul quale si allineano i prezzi del mercato nei periodi in cui la produzione è sufficiente o eccedentaria. I contratti prodotti in udienza dimostrano che le vendite sono state effettuate al prezzo di intervento; per i contratti in cui è stato spuntato un prezzo superiore le ricorrenti non chiedono alcun risarcimento, ma fanno notare che si tratta o di contratti locali che corrispondono all'8 % della loro produzione totale e il cui prezzo — leggermente superiore ai prezzi di intervento — è fissato mediante decreto prefettizio a causa della funzione distributiva svolta in loco dai grossisti e delle condizioni speciali di vendita, oppure si tratta di contratti stipulati con raffinerie europee della Comunità, a un prezzo aumentato talvolta effettivamente dello 0,8 % rispetto al prezzo di intervento, però con consegna della merce in porti in cui le perdite sono rilevanti e riducono in pratica il prezzo dello zucchero al prezzo di intervento.

Quanto all'argomento relativo all'allineamento sul prezzo comunitario più vantaggioso, cioè sul prezzo italiano, le ricorrenti fanno rilevare che è opportuno raffrontare elementi comparabili: i prezzi di intervento derivati stabiliti dalla stessa Comunità tengono conto di realtà economiche diverse e, per i dipartimenti d'oltremare (DOM), sono sempre inferiori ai prezzi europei. D'altro canto, la Commissione raffronta prezzi di natura diversa, cioè i prezzi franco fabbrica per il nord della Comunità e i prezzi FOB per i dipartimenti d'oltremare, nei quali sono comprese le spese di trasporto fino al molo e le spese di carico,

— l'argomento secondo cui la vendita dello zucchero delle isole si è sempre svolta in un periodo favorevole, mentre il nuovo prezzo fissato tendeva al rialzo, cade dinanzi all'esperienza fatta dalle ricorrenti, che non sono mai riuscite a vendere se non al vecchio prezzo di intervento; se l'obiezione fosse fondata, non si vede perché gli esecutivi avrebbero adottato il regolamento n. 3330/74; infine, la vendita effettuata più tardi durante la stagione avrebbe costretto le ricorrenti a immagazzinare il prodotto con forti spese, dato che si tratta di zona ciclonica.

Le ricorrenti, quanto al principio del rispetto del legittimo affidamento, rilevano che i casi in cui è stato applicato dalla Corte, quali sono stati enumerati dal Consiglio, non hanno mai contemplato l'ipotesi di una situazione del tutto originale. È qui che è effettivamente opportuno rifarsi all'avvocato generale Trabucchi il quale parla di «situazione soggettiva» e di valutazione caso per caso. Il principio fondamentale dell'art. 39, oggetto del legittimo affidamento, è costantemente ribadito nelle motivazioni dei regolamenti litigiosi. D'altro canto, l'equo tenore di vita degli agricoltori (ed anche alcune «garanzie di reddito») costituisce un principio fondamentale della politica agraria comune, come ha precisato la Corte nelle sentenze 9 e 11/71 (Racc. 1972-391), 43/72 (Racc. 1973-1055) e 14/74 (Racc. 1974-909); esso costituisce senza dubbio un principio fondamentale e prioritario. Le ricorrenti non cercano una garanzia contro le oscillazioni monetarie, bensì chiedono l'applicazione del principio dell'equo tenore di vita, ammessa come necessaria dalle stesse istituzioni nelle discipline successive.

Le ricorrenti insistono pure sul rispetto del principio di uguaglianza, comune ai diritti degli Stati membri. Il consiglio di Stato francese ha sancito detto principio di uguaglianza dinanzi alla disciplina economica (sent. Ansar, 29 ottobre 1949, Racc. Le Bon 433, sent. Soc. Ciments français, 22 marzo 1950, Racc. Le Bon 175) salvoché l'interesse generale prevalga su qualsiasi considerazione d'indole particolare. Nella fattispecie, l'adozione del regolamento n. 3330/74 dimostra che non è questo il caso nostro, il che d'altronde è sempre vero nel settore agricolo comunitario, come ricorda l'art 40, n. 3, 2° comma del trattato, il cui tenore («escludere qualsiasi discriminazione fra

produttori *o* consumatori della Comunità) indica chiaramente che non vi devono essere discriminazioni tra i produttori stessi nel settore dell'agricoltura comune nell'intero mercato comune e non si devono quindi far distinzioni tra le regioni o territori degli Stati membri (sent. 153/73, Racc. 1974, pag. 675). La violazione del principio di uguaglianza e la conseguente discriminazione sono incontestabili, giacché l'adozione del regolamento n. 3330/74 non ha altra giustificazione che la necessità di farle cessare. L'ammontare del danno si desume chiaramente dallo stesso regolamento e si può determinare facendo la differenza tra il vecchio prezzo d'intervento ed il nuovo, ormai riscosso immediatamente.

Le ricorrenti sostengono che l'illecito della Comunità deriva non solo dalla violazione delle norme superiori di diritto (principi del legittimo affidamento e dell'uguaglianza) già invocate, ma anche da grave negligenza, consistente nel ritardo con cui è stata adottata la nuova disciplina conforme al diritto. La Corte esige che le istituzioni emendino con la necessaria diligenza le discipline difettose (sentenza Holtz, Racc. 1974, pagg. 696-7). D'altronde, anche se non fosse stato commesso alcun illecito, l'esistenza di un danno anormale, speciale e diretto dovrebbe implicare il risarcimento, come pare aver sostenuto l'avvocato generale Mayras nelle conclusioni per le cause 9 e 11/71 (Compagnie d'Approvisionnement, Racc. 1972, pag. 391).

Nella controreplica, la *Commissione* ribatte ad alcuni punti specifici della replica:

— La riscossione assertivamente molto «tardiva» del prezzo d'intervento nell'ambito del regolamento n. 1009/67 si spiega con il principio «d'annualità e di unicità della stagione» comune a tutte le politiche agrarie e necessario al loro buon funzionamento. Un sistema di regolare adeguamento dei prezzi in funzione dell'aumento del costo della vita, cioè una specie di «scala mobile» è concepibile, però sconvolgerebbe l'attuale struttura delle organizzazioni di mercato, basate sulle annate. In caso di sfasatura nel tempo dei raccolti, il legislatore può solo «agganciare» la produzione marginale alla maggior parte della produzione globale, attuale o futura. In campo saccarifero, si è passati successivamente dal sistema della «stessa stagione» (regolamento n. 1009/67) al sistema dell'anticipo (regolamento n. 3330/74). Ciò rappresenta una lecita scelta di politica economica. La Commissione non nasconde la sua propensione per il primo sistema, di cui aveva proposto al Consiglio la proroga, mentre il Consiglio ha preferito favorire i produttori di zucchero dei dipartimenti d'oltremare, garantendo loro più presto una garanzia di prezzo offerta ai produttori europei solo alcuni mesi dopo.

— Quanto è stato sostenuto circa l'effettiva funzione del prezzo d'intervento manca di fondamento. La Commissione pare dubiti del fatto che le ricorrenti siano riuscite a spuntare prezzi più alti solo sul mercato locale. Comunque, lo zucchero venduto sul mercato europeo è stato venduto al corrispondente prezzo di mercato e non al prezzo d'intervento stabilito per i dipartimenti d'oltremare, che non poteva affatto influenzare il prezzo del mercato europeo che, al massimo, è funzione del prezzo d'intervento europeo, di cui le ricorrenti hanno, quindi, automaticamente fruito. D'altronde, il regolamento n. 3330/74 non ha apportato modifiche su questo punto: è evidente che la produzione dei dipartimenti d'oltremare si vende in Europa solo se il prezzo spuntato su questo mercato è superiore al prezzo d'intervento speciale stabilito per i dipartimenti d'oltremare, a meno che rapporti commerciali tradizionali spieghino delle correnti di scambio incomprensibili secondo le leggi del mercato, ma in questo caso i termini del problema sarebbero diversi.

— Le perdite di zucchero (freintes) che giustificherebbero le vendite effettuate a prezzo superiore al prezzo di intervento non sono tipiche dello zucchero di

canna; il prezzo superiore non è l'effetto della generosità degli acquirenti, ma della situazione del mercato regionale.

— I dati forniti dalla Commissione sono quelli ufficiali e rispecchiano i prezzi stabiliti dal Consiglio. Detti prezzi, calcolati per derivazione, vengono ottenuti applicando criteri oggettivi ed incontestati. Comunque non si comprende perché le ricorrenti si pongano nell'ambito dell'intervento mentre in effetti non se ne sono mai servite.

— La Commissione, dopo aver ricordato che un «equo tenore di vita» non significa «equo reddito», si chiede se la garanzia di detto tenore di vita possa invocarsi dal singolo a sostegno di un'azione di risarcimento. Essa sottolinea peraltro che le ricorrenti, essendosi volontariamente poste fuori dal sistema di garanzia comunitaria col valersi delle reti commerciali tradizionali, non devono far appello al principio cui si è ispirato il sistema pubblico dell'intervento.

— Il principio del legittimo affidamento, che peraltro non si riferisce al rispetto di norme giuridiche obiettive come quelle dell'art. 39 del trattato, è stato attenuato dalla stessa Corte (sent. 74/74 CNTA del 14 maggio 1975, Racc. 1975, pag. 550) che lo applica solo agli «operatori prudenti» se non esiste «un inderogabile interesse pubblico contrapposto». Tale interesse sarebbe leso se venisse posto in forse un completo sistema di organizzazione comune, frutto di una scelta economica che il legislatore comunitario ha piena facoltà di compiere. In ogni caso è necessaria una violazione grave della legittima tutela, che però non risulta dagli assunti generici delle ricorrenti. Infine, in virtù di quale principio le ricorrenti dovrebbero poter fare «affidamento» sull'aumento automatico ed annuo dei prezzi agricoli?

— La Commissione ricorda che il prezzo derivato per i dipartimenti d'oltremare, derivato dal prezzo derivato più alto d'Europa, era molto vantaggioso e più alto del prezzo corrispondente nella maggior parte della Comunità, il che costituisce un regime quasi preferenziale. Essa ricorda pure il regime di aiuti speciali ed il suo regolamento n. 834/74 che concede un supplemento di prezzo ai venditori di zucchero greggio dei dipartimenti d'oltremare.

— La violazione del principio di uguaglianza non è provata. La sentenza Holtz non ha in questo caso rilevanza, perché non si è riscontrata alcuna «lacuna» o «insufficienza» nel sistema istituito dal regolamento n. 1009/67. La sua modifica non dimostra nulla, anzi si potrebbe sostenere che svantaggia i produttori europei. Nel vecchio sistema non è ravvisabile né una grave violazione delle norme superiori di diritto, né illecito. Al massimo si potrebbe sostenere che il sistema è stato adeguato alla luce dell'esperienza. D'altronde, le ricorrenti non lo hanno mai criticato prima d'ora. Per questo motivo il calcolo del danno che esse sostengono di aver subito è puramente astratto e non corrisponde ad una reale «perdita di reddito».

Nella controreplica, il *Consiglio* esamina il problema delle censure dedotte e poi della qualifica di dette censure.

Queste vertono sul confronto tra i sistemi successivamente instaurati e sull'indole iniqua e discriminatoria del primo di essi. La modifica subentrata confermerebbe implicitamente il riconoscimento, da parte del legislatore comunitario, che il regime precedente era difettoso; in caso contrario, il nuovo sistema si rivelerebbe ipso facto «ingiustificato». Questa tesi ingegnosa impedirebbe qualsiasi modifica legislativa. Secondo il Consiglio, non si emendano solo le discipline illegittime: i due regimi — ciascuno a suo tempo — erano entrambi giustificati. Il Consiglio illustra, come la Commissione, il principio dell'annualità nel contesto del mercato mondiale dello zucchero; in particolare, il limitato raccolto di zucchero di canna è stato naturalmente ricollegato al raccolto, molto più rilevante,

delle barbatietole. In seguito, in periodo di deprezzamento della moneta e per favorire i paesi d'oltremare, si è concesso al raccolto dei Caraibi il prezzo della successiva stagione metropolitana. Questa scelta è stata dettata da criteri di opportunità politica e si esce così dal terreno giuridico. Tale iniziativa non vuol dunque dire che la politica degli anni precedenti sia stata irregolare.

Il Consiglio ribatte alla censura di iniquità in termini molto simili a quelli della Commissione, in particolare l'art. 39 del trattato CEE non costituisce un'«obbligazione di risultato». D'altro canto non si può avere un regime iniquo di fissazione del prezzo derivato se il rapporto è fatto con la zona più deficitaria. Inoltre, l'equità va definita in relazione alla conciliazione delle varie finalità. I rimedi contro l'inflazione sono contenuti piuttosto nei regolamenti n. 834/74 e n. 2496/74, i quali dimostrano che la Comunità ha tentato di ovviare al massimo, a vantaggio di tutti i produttori, all'erosione dei prezzi.

La censura di discriminazione può riferirsi solo a situazioni comparabili. Già le condizioni climatiche dimostrano però che le situazioni sono diverse.

L'attività comunitaria costituirebbe una violazione del principio del legittimo affidamento o una grave violazione di una norma superiore di diritto che tutela i singoli. La Commissione ha risposto esaurientemente su questo punto.

Non vi è illecito né negligenza del Consiglio dato che questo ha agito proprio per adeguare i prezzi all'aumento. A questo proposito il Consiglio ricorda le sfumature delle sentenze 7/76 (IRCA) e 43/72 (Merkur).

Il Consiglio esamina anche la questione della responsabilità connessa al rischio cui fa cenno l'avvocato generale nelle cause 9 e 11/71. Da un lato, la Corte non l'ha mai ammessa, d'altro canto, non vi è danno diretto dato che il lucro cessante delle ricorrenti non è conseguenza dell'azione della Comunità, bensì dell'erosione monetaria e dell'inflazione generalizzata.

D'altro canto, il danno non è speciale, dato che tutti i produttori delle isole sono stati colpiti ... o avvantaggiati, rispetto ai produttori metropolitani.

Infine, non è la sola perdita di zucchero (freinte) che giustifica il margine di utile dello 0,8 % rispetto al prezzo di intervento. Su questo punto non è stato fornito alcun chiarimento e il Consiglio osserva che per il raccolto 1974 due ricorrenti non hanno subito pregiudizio, proprio nel periodo in cui la differenza di prezzo era maggiore, dato che hanno venduto su altri mercati e a condizioni migliori. Il sistema è dunque rimasto sufficientemente elastico per evitare danni irreparabili. Non vi è perciò nesso causale tra l'azione della Comunità ed il presunto danno.

IV — Fase orale

L'udienza si è svolta il 3 febbraio 1977.

Le *ricorrenti* hanno svolto gli argomenti già esposti nelle loro memorie e all'udienza hanno chiesto la condanna alle spese dei convenuti. Su domanda della Corte, esse hanno affermato di non aver mai venduto zucchero sul mercato italiano nagli anni in questione.

La *Commissione* ha insistito sul fatto che in precedenza le ricorrenti sono intervenute presso le autorità francesi e non presso le istituzioni comunitarie. Essa ha eccepito inoltre la prescrizione per ogni domanda di risarcimento riguardante fatti risalenti ad oltre un lustro.

Il *Consiglio* ha ricordato la giurisprudenza della Corte in materia di responsabilità extracontrattuale ed ha risposto, a domanda del giudice relatore, che la modifica apportata alla disciplina si spiega in parte col fatto che il mercato comunita-

rio dello zucchero, agli inizi deficitario, era divenuto eccedentario dal 1973, con l'adesione dei tre nuovi Stati membri.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 10 marzo 1977.

In diritto

1 I ricorsi hanno ad oggetto la domanda di risarcimento del danno che le ricorrenti — produttrici di zucchero di canna nei dipartimenti francesi della Martinica e della Guadalupa — avrebbero assertivamente subito nelle stagioni saccarifere dal 1971 al 1975, in quanto le istituzioni comunitarie non avrebbero tenuto debito conto, nel fissare i prezzi d'intervento per lo zucchero, dello sfasamento intercorrente tra i periodi di raccolta e di vendita del prodotto in questione nella zona europea (1° luglio - 30 dicembre) e quelli dei dipartimenti della Guadalupa e della Martinica (1° gennaio - 30 giugno).

Sulla ricevibilità

2/4 Il Consiglio — nella controreplica — conclude in modo generico che le domande delle ricorrenti sono irricevibili. Da un lato, tale conclusione non è corroborata da alcun ragionamento o argomentazione e, dall'altro, essa è tardiva, alla luce degli artt. 40 e 42 del regolamento di procedura, e quindi va disattesa.

Nel merito

5 Le ricorrenti fondano il loro ricorso su tre mezzi:

1) esse ritengono che la disciplina precedente al regolamento del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3330 (GU n. L 359), relativa all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, fosse manifestamente illegittima per violazione degli artt. 39 e 40, n. 3, del trattato nonché per violazione del principio del legittimo affidamento che possono nutrire gli amministrati quanto alla sua corretta applicazione;

2) esse ritengono inoltre che la disciplina di cui trattasi debba considerarsi un palese illecito delle istituzioni comunitarie che implica la loro responsabilità, in quanto lede gli interessi delle ricorrenti «giacché non si è tenuto conto delle particolarità geografiche dei dipartimenti della Guadalupa e della Martinica»;

3) esse sostengono infine che pur se «nulla può imputarsi alle istituzioni comunitarie, le ricorrenti hanno subito un pregiudizio anormale, speciale e diretto» che deve essere risarcito.

6/7 I tre mezzi suesposti hanno lo stesso oggetto, in quanto tendono ad addossare alla Comunità una responsabilità extracontrattuale per il danno assertivamente arrecato alle ricorrenti dall'applicazione del regolamento del Consiglio 18 dicembre 1967, n. 1009 (GU n. L 308), relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero. I mezzi possono dunque venir esaminati congiuntamente.

8/9 Poiché l'atto impugnato ha carattere normativo e costituisce una misura di politica economica, esso può implicare la responsabilità della Comunità, a norma dell'art. 215, n. 2, del trattato, per il nocumento eventualmente arrecato ai produttori, solo in caso di grave violazione di una norma superiore di diritto che tutela i singoli. È quindi opportuno accertare se tale violazione sussista nella fattispecie.

10/12 Le norme eleborate per l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero di barbabietola e di canna, in considerazione della situazione del mercato mondiale di detto prodotto e della situazione prevedibile a medio termine, hanno avuto lo scopo di stabilire un equilibrio tra l'interesse generale alla buona gestione del mercato, mirante ad evitare oscillazioni dei prezzi nel complesso dell'economia saccarifera, e la conservazione delle garanzie necessarie ad assicurare ai coltivatori di barbabietole e di canna da zucchero l'occupazione ed un equo tenore di vita. Per questo motivo, in considerazione della complessa situazione del mercato mondiale dello zucchero, il Consiglio, su proposta della Commissione, ha fondato l'organizzazione di mercato sui principi dell'annualità e dell'unicità della stagione, che stanno d'altronde alla base di tutte le politiche agrarie. Il Consiglio ha ritenuto logico, in periodo di relativa stabilità della moneta, che il prezzo d'intervento dello zucchero per i dipartimenti della Martinica e della Guadalupa, venduto per il 92 % sul mercato europeo, fosse in gran parte determinato dal prezzo vigente sul continente, consentendo d'altronde alla loro produzione di fruire della derivazione dal prezzo più vantaggioso nell'ambito della Comunità, cioè quello fissato per l'Italia, zona deficitaria di zucchero.

13/17 Il Consiglio, tenuto conto delle caratteristiche di detto mercato, ha instaurato una stretta cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione nell'ambito di un comitato di gestione onde poter eleborare i provvedimenti adeguati in caso

di mutamento e di bisogno. Di fronte ad una nuova situazione e ad informazioni su un negoziato relativo allo zucchero proveniente dagli Stati ACP (Stati Africani, dei Caraibi e del Pacifico), ad un notevole aumento dei prezzi e ad un periodo di penuria mondiale che faceva seguito ad un periodo di sovraproduzione, il Consiglio decideva nel 1974 che «per i dipartimenti francesi della Guadalupa e della Martinica i prezzi derivati fissati per detti dipartimenti, per una determinata campagna saccarifera, sono applicabili alla produzione di zucchero effettuata durante l'anno civile durante il quale ha inizio detta campagna saccarifera». Da tutto quanto precede risulta che il Consiglio, nel 1967, allorché ha scelto il criterio dell'annualità e dell'unicità della stagione e poi nel 1974, quando ha preferito un diverso sistema di mercato, ha compiuto una scelta di politica economica che rientrava tra i suoi poteri discrezionali, conforme alle finalità della politica agraria comune definite dal trattato ed in ispecie dal suo art. 39.

Dal complesso di dette considerazioni si arguisce che, da parte delle ricorrenti, è fuori luogo invocare la violazione dell'art. 40, n. 3, specie dal momento che esse non hanno mai venduto il loro zucchero agli enti di intervento e si sono sempre avvalse dei canali di distribuzione del mercato libero, fuori dal sistema comunitario e contrattando ai prezzi di mercato, sistema che esclude ogni discriminazione tra produttori. Nemmeno è stato provato che si sia abusato del legittimo affidamento degli interessati, dato che nessuna misura comunitaria consentiva di prevedere che sarebbero stati istituiti sistemi diversi da quelli adottati nel 1967.

18/19 Non si può quindi accogliere la pretesa delle attrici di far applicare retroattivamente un nuovo sistema ad operazioni effettuate liberamente sotto il regime in precedenza vigente, il quale d'altronde consentiva loro di evitare i rischi del mercato mondiale. Infine il danno anormale, speciale e diretto assertivamente subito può tanto meno essere provato in quanto consisterebbe non in un danno emergente, bensì in un lucro cessante, la cui esistenza può difficilmente dimostrarsi nell'ambito di contratti di compravendita stipulati al di fuori del sistema comunitario.

20/21 Dalle considerazioni che precedono risulta che alla Comunità non è imputabile alcuna grave violazione di norme superiori di diritto che tutelano i singoli. I mezzi dedotti sono perciò infondati.

Sulle spese

22/23 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura le spese sono poste a carico della parte soccombente. Le ricorrenti sono rimaste soccombenti e le spese vanno quindi poste a loro carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° I ricorsi sono respinti.

2° Le spese sono poste a carico delle ricorrenti.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 31 marzo 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 10 MARZO 1977 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

le ricorrenti odierne sono produttrici di zucchero grezzo nei dipartimenti francesi d'oltremare della Guadalupa e della Martinica.

Mentre le barbabietole da zucchero si raccolgono nella zona europea della Comunità nel periodo settembre-dicembre, periodo che all'incirca coincide con la stagione del raccolto di canna da zucchero nel dipartimento francese d'oltremare della Réunion, nella Guadalupa e nella Martinica la canna da zucchero si raccoglie nei primi quattro-cinque mesi dell'anno. Quindi la vendita dello zucchero prodotto con il raccolto annuale inizia in Europa e nella Réunion nell'autunno, mentre nella Martinica e nella Guadalupa l'inizio delle vendite ha luogo in primavera.

Il regolamento del Consiglio 18 dicembre 1967, n. 1009, relativo all'organizza-

1 — Traduzione dal tedesco.