SENTENZA DELLA CORTE
DEL 12 LUGLIO 1973 [1]

Wünsche Handelsgesellschaft contro Commissione delle Comunità europee

«Concentrati di pomodoro»

Causa 59-72

Massime

CEE — Responsabilità extracontrattuale — Atto normativo che implichi scelte politiche — Danno — Violazione di una norma superiore
(Trattato CEE, art. 215)

La responsabilità della Comunità per il danno che i singoli avrebbero subito in conseguenza di un atto normativo implicante delle scelte di politica economica, sussiste soltanto in caso di violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli.

Nella causa 59-72,

WÜNSCHE HANDELSGESELLSCHAFT, con sede in Amburgo, rappresentata dalla sua accomandataria Ludwig Wünsche mbH, in persona dell'amministratore Jan-Onne Bodenstab, con gli avvocati Modest, Heemann, Gündisch, Rauschning, Landry, Röll, Festge, Heemann, tutti del foro di Amburgo, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Félicien Jansen e la sig.ra Jeanne Jansen-Housse, ufficiali giudiziari, 21, rue Aldringen,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico, dr. Peter Gilsdorf, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico sig. Emile Reuter, 4, boulevard Royal,

convenuta,

1 — Lingua processuale: il tedesco.

causa avente ad oggetto il risarcimento dei danni, a mente dell'art. 215, 2° comma, del trattato CEE, causati dal regolamento (CEE) n. 1643/71 della Commissione che instaura un sistema di prezzi minimi da applicarsi all'importazione dalla Grecia di concentrati di pomodoro,

LA CORTE,

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

avvocato generale: H. Mayras,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

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

1. a) L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli è stata instaurata dal regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968, n. 865 (GU n. L 153 dell' 1. 7. 1968).

Non esistendo alcuna coordinazione o unificazione dei regimi d'importazione da applicarsi da ciascuno degli Stati membri nei confronti dei paesi terzi, il Consiglio emanava il regolamento 2 luglio 1971, n. 1427 (GU n. L 151 del 7. 7. 1971), il cui obiettivo è consentire alla Comunità di «far fronte alle situazioni di grave perturbazione alle quali il mercato dei prodotti in causa potrebbe essere esposto a causa d'importazioni effettuate in condizioni tali, in special modo in materia di prezzi, da compromettere gli obiettivi fissati dall'art. 39 del trattato».

Le modalità d'attuazione del regolamento n. 1427/71 venivano sancite dal Consiglio nel regolamento n. 1428/71, recante anch'esso la data del 2 luglio 1971 (GU n. L 151 del 7. 7. 1971, pag. 6).

I provvedimenti di salvaguardia che possono essere adottati dalla Commissione sono elencati nell'art. 2, n. 1 di questo regolamento:

«a) la sospensione totale o parziale delle importazioni o delle esportazioni;

b) un sistema di prezzi minimi al di sotto dei quali le importazioni possono essere sottoposte alla clausola secondo cui tali importazioni avven-

gano ad un prezzo superiore al prezzo minimo fissato per il prodotto in questione».

L'art. 3 del regolamento n. 1428/71 convalida l'obbligo imposto alla Commissione di applicare i provvedimenti previsti «osservando gli obblighi risultanti da accordi che ingaggiano la Comunità sul piano internazionale».

Sulla base del regolamento n. 1427/71 e, tenuto conto dei principi stabiliti dal regolamento n. 1428/71, la Commissione adottava due provvedimenti di salvaguardia, che subordinano l'importazione dei concentrati di pomodoro al rilascio di una licenza d'importazione.

Il primo, sancito dal regolamento n. 1558/71 (GU n. L 164 del 22. 7. 1971, pag. 14), trova applicazione nei confronti dei paesi terzi, ad eccezione della Grecia e dà luogo ad un sistema di restrizioni quantitative; il secondo, di cui al regolamento n. 1643/71, si applica alla Grecia e prevede un sistema di prezzi minimi.

Secondo l'art. 2 di quest'ultimo, il rilascio della licenza d'importazione è subordinato all'impegno scritto dell'importatore di garantire:

«aa) .....

bb) che tale importazione fa seguito ad un contratto per la vendita e la consegna franco frontiera della Comunità, o in una località situata fuori di quest'ultima, ad un prezzo superiore a quello che figura nell' allegato al presente regolamento per la qualità in causa, e

cc) che tale prezzo sarà effettivamente pagato».

Il regolamento n. 1643/71 veniva sostituito, con effetto dal 16 febbraio 1973, dal regolamento 9 febbraio 1973 n. 395 (GU n. L 43/13).

b) Con lettera 17 aprile 1972, la ditta *Wünsche Handelsgesellschaft* presentava alla Commissione una domanda di risarcimento dei danni. In questa lettera, la ricorrente assumeva di aver acquistato da una ditta greca (nell'ottobre 1971), facendo affidamento sull'adeguatezza del prezzo minimo, di cui al regolamento n. 1643/71, un quantitativo di doppio concentrato di pomodoro; di essere stata costretta a concludere il contratto al prezzo minimo, malgrado l'offerta più vantaggiosa da parte del venditore greco; che il successivo andamento del mercato ha dimostrato che il prezzo minimo era stato fissato ad un livello troppo alto; che l'industria italiana dei concentrati di pomodoro ha offerto di conseguenza, sul mercato tedesco, concentrati di pomodoro a prezzi inferiori a quelli minimi; ch'essa, a causa di questa situazione economica, è stata costretta a vendere una partita della merce di cui trattasi alla ditta Bernhard Meinke Nachf., con sede in Berlino, ad un prezzo inferiore al prezzo d'acquisto; ch'essa ha così subito una perdita, la quale trova la sua causa nel regolamento n. 1643/71; che quest' ultimo è illegittimo e che la Commissione, a norma dell'art. 215 del trattato CEE, è quindi tenuta a risarcire il danno.

Con lettera del 28 giugno 1972, la Commissione respingeva la domanda della ricorrente.

2. La validità del regolamento è stata presa in esame nella sentenza pronunciata da questa Corte nella causa 40-72, su domanda pregiudiziale, nella controversia tra la ditta Schroeder KG di Amburgo e la Repubblica federale di Germania. In questa sentenza la Corte ha affermato: «L'esame delle questioni sottoposte dal giudice a quo non ha rivelato alcunché atto ad inficiare la validità dell'art. 2 del regolamento CEE n. 1643/71». Nella stessa sentenza, la Corte, circa una questione d'interpretazione, ha affermato che «né l'art. 2, n. 1 del regolamento CEE del Consiglio 2 luglio 1971, n. 1428, né l'art. 41 dell'accordo 9 luglio 1961 che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Grecia, stabiliscono un ordine di precedenza fra i provvedimenti ivi contemplati».

3. Il presente ricorso è stato proposto il 24 luglio 1972. La fase scritta è stata sospesa dopo il deposito del ricorso e del

controricorso, in attesa della sentenza nella causa 40-72 summenzionata. Su relazione del giudice relatore e sentito l'avvocato generale, la Corte di giustizia ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

Le parti hanno svolto le loro difese orali nell'udienza del 19 giugno 1973.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 4 luglio 1973.

II — Conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

— condannare la convenuta a pagare alla ricorrente la somma di DM 1 098;

— porre le spese a carico della convenuta.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso,

— porre le spese a carico della ricorrente,

— in subordine: riservarsi, in via interlocutoria, di statuire sul quantum.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

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

Sulla ricevibilità

La *Commissione* rinuncia a sollevare contro il presente ricorso l'eccezione d'irricevibilità, contrariamente a quanto ha fatto in casi simili. Essa sottolinea tuttavia che, nella presente fattispecie, la ricorrente avrebbe potuto provvedere alla propria tutela giurisdizionale, rivolgendosi al giudice nazionale ordinario o amministrativo, senza per questo esporsi al rischio di subire danni ancora maggiori.

Secondo la *ricorrente,* il ricorso è ricevibile in quanto azione di responsabilità amministrativa, dato che sussistono i presupposti contemplati dall'art. 215, 2° comma, del trattato CEE. Essa sostiene di non poter ovviare altrimenti al pregiudizio subito e che, in particolare, non può ottenere lo stesso risultato valendosi dei rimedi di diritto interno.

Nel merito

1. Sull'irregolarità del regolamento n. 1643/71

A — a) Nell'*atto introduttivo,* la *ricorrente* sostiene che il sistema dei prezzi minimi previsto dal regolamento n. 1643/71 viola il combinato disposto dell' art. 40, n. 3, e dell'art. 39, n. 1 del trattato CEE, in quanto non costituisce un provvedimento atto a realizzare gli obiettivi menzionati dall'art. 39 e, in particolare, «la stabilizzazione dei mercati» contemplata al n. 1, lettera c) dello stesso articolo. Un siffatto sistema di prezzi minimi offre molteplici possibilità di evasione: dalla conclusione di contratti fittizi sulla *repetitio indebiti* in natura o in danaro, alla mediazione di affiliate o di ditte operanti nello stesso ramo, con sede nel paese esportatore od in altri paesi terzi, nel quale caso, quando si tratta di ditte con personalità giuridica autonoma, il procedimento è inoppugnabile in diritto. Le imprese che effettuano le loro importazioni in questo modo possono tuttavia, pur rispettando le leggi sulla concorrenza, smaltire le loro vendite all' interno della Comunità ad un prezzo inferiore a quello prescritto. Si viola così il sistema dei prezzi minimi, stabilito dall' art. 2 del regolamento n. 1643/71, e non si possono raggiungere gli obiettivi prefissati.

A questo proposito la ricorrente rinvia alla sentenza pronunciata da questa Corte nella causa 6-71 (Racc. 1971, pag. 719), in cui è detto che sono illegittimi i regolamenti che manifestamente incoraggiano le trasgressioni.

Secondo la ricorrente, il prospetto dei prezzi italiani franco frontiera tedesca, praticati per i concentrati di pomodoro,

mostra che questi prezzi sono inferiori del 10-24 % circa ai prezzi minimi e che, fin dall'inizio, il sistema dei prezzi minimi non ha funzionato.

La ricorrente sostiene inoltre che il regolamento n. 1643/71 viola anche gli altri testi su cui si basa e che sono citati nel suo preambolo, cioè i regolamenti del Consiglio nn. 1427 e 1428/71. In questi regolamenti il Consiglio ha espressamente stabilito che solo i provvedimenti idonei possono essere applicati al fine di realizzare gli obiettivi contemplati dall' art. 39 del trattato CEE.

La *Commissione,* riguardo alla questione dell'idoneità allo scopo del provvedimento litigioso, date le possibilità di frode e di evasione, ribatte che il sistema è identico a quello stabilito dall'art. 44 del trattato CEE.

Nella decisione 4 aprile 1962, che istituisce i due sistemi di prezzi minimi di cui all'art. 44 (GU n. 30 del 20. 4. 1962, pag. 995), il Consiglio dei ministri ha espresso anzi la sua preferenza per quello considerato dalla ricorrente come non idoneo allo scopo — rispetto al sistema di sospensione totale o parziale delle importazioni al disotto del prezzo minimo — precisamente perché esso costituisce un ostacolo minore per le importazioni.

Secondo la Commissione, si devono quindi addurre precisi argomenti per provare che il criticato regime di prezzi minimi non è, come tale, idoneo allo scopo perseguito. Non ci si può basare in proposito sulle semplici possibilità illegali di eludere la disciplina in questione. Quanto alle possibilità «legali» di evasione, la Commissione osserva ch'esse non influiscono sull'idoneità di un regime a limitare le importazioni ed a stabilizzare i mercati. Diverso sarebbe il caso se la ditta importatrice si servisse del margine di guadagno conseguito mediante l'intervento dell'affiliata per vendere al disotto del prezzo minimo sul mercato d'importazione; un fenomeno del genere, tuttavia, non è né necessario né automatico. In effetti l'impiego a questo scopo preciso del margine di guadagno conseguito nel paese esportatore dipende da svariati criteri e considerazioni di rendimento che l'imprenditore fissa di volta in volta.

La Commissione rileva poi che le importazioni di concentrato di pomodoro dalla Grecia hanno registrato un notevole regresso dopo l'adozione dei provvedimenti protettivi.

b) Nell'istanza, la *ricorrente* sostiene inoltre che il sistema dei prezzi minimi contemplato dall'art. 2 del regolamento n. 1643/71 è contrario a taluni principi fondamentali dello stato di diritto. Esso viola il principio della proporzionalità, poiché il regime rende più gravose le condizioni d'importazione senza offrire vantaggi equipollenti. Il sistema viola pure il principio della certezza del diritto, perché la possibilità di eluderlo introduce, nelle importazioni, il tarlo dell'incertezza. In effetti, gl'importatori non possono più sperare di svolgere e di concludere le loro operazioni di vendita e di acquisto in condizioni normali.

Secondo la *Commissione,* la prima censura relativa al principio della proporzionalità coincide con quella relativa al carattere di inidoneità del provvedimento. Tuttavia, se vi si deve ravvisare un riferimento alla necessità relativa del provvedimento rispetto alle restrizioni quantitative, la Commissione sostiene che questo problema rientra nell'accertamento di un eventuale ordine di precedenza dei provvedimenti protettivi.

La Commissione assume che la seconda censura relativa al principio della certezza del diritto è infondata. Il fatto che talune importazioni dalla Grecia possano essere effettuate al disotto del prezzo minimo non priva l'importatore della possibilità di operare «in condizioni normali di concorrenza» (cioè facendo affidamento su di un funzionamento normale del regime di prezzi minimi nel suo complesso). La Commissione si chiede inoltre se questo principio possa avere nel diritto comunitario un contenuto così ampio come la ricorrente gli attribuisce.

c) La *ricorrente* sostiene inoltre che esiste un ordine di precedenza a favore del-

le restrizioni quantitative. Dei due provvedimenti previsti dall'art. 2, n. 1 del regolamento n. 1428/71, la sospensione totale o parziale delle importazioni limita la libertà dell'importatore in misura inferiore del sistema di prezzi minimi. Questo ordine di precedenza emerge anche dall'art. 41 dell'accordo di associazione con la Grecia . La possibilità di far temporaneamente ricorso ad una riduzione quantitativa delle importazioni era sufficiente a proteggere, nella fattispecie, i prodotti a base di pomodoro provenienti dai paesi della Comunità ed a realizzare così gli obiettivi fissati dall'art. 39, n. 1, lettera c), del trattato CEE.

La *Commissione* osserva che la presente questione relativa all'ordine di precedenza tra i vari provvedimenti da adottare si pone in termini diversi nell'ambito del regolamento n. 1428/71 ed in quello dell'art. 41 dell'Accordo d'associazione con la Grecia. Ai sensi del regolamento n. 1428/71, le due alternative possibili sono la sospensione totale o parziale delle importazioni o delle esportazioni e il regime di prezzi minimi. L'art. 41 dell' Accordo d'associazione con la Grecia contempla invece due sistemi di prezzi minimi: il primo porta ad una riduzione o sospensione temporanea delle importazioni; l'altro consiste nel subordinare senz'altro le importazioni al rispetto di un prezzo minimo.

La Commissione, che nell'emanare il provvedimento controverso doveva tener conto sia del regolamento sia dell'Accordo, aveva tutte le ragioni per dare la preferenza al secondo sistema, come a quello che rappresentava la soluzione più logica.

Vari motivi giustificano la scelta fatta. Mediante il, più elastico, sistema dei prezzi minimi si poteva meglio tener conto del futuro andamento del mercato. Inoltre, la stessa causa di tale andamento — cioè la concorrenza dei produttori greci sul piano dei costi — suggeriva l'adozione di un provvedimento per regolare i prezzi. Agendo come una valvola nel consentire importazioni limitate, ma continue, nella Comunità, il regime di prezzi minimi ha diminuito il rischio che il mercato venisse sommerso da rilevanti quantitativi di merci «all'apertura delle frontiere». La ragione decisiva della scelta fatta è stato il desiderio di non congelare i rapporti commerciali con la Grecia e di lasciare loro un naturale margine di sviluppo, purché venisse rispettato il limite del costo di produzione comunitario.

Inoltre, poiché i regolamenti nn. 1427 e 1428/71 dovevano comunque essere applicati entro i limiti dell'Accordo di associazione, la Commissione sostiene che, qualora avesse istituito il contingentamento delle importazioni, essa avrebbe potuto farlo unicamente nell'ambito di un sistema di prezzi minimi, al disotto dei quali le importazioni possono essere temporaneamente sospese o ridotte. Questo sistema era, a suo avviso, praticamente impossibile, in quanto esso non si basa sui prezzi all'importazione, bensì su quotazioni periodiche, per il prodotto di cui trattasi, sul mercato della Comunità; la possibbilità teorica d'istituire un sistema del genere avrebbe comportato tanti fattori d'incertezza e la sua attuazione avrebbe richiesto una tale perdita di tempo, da dover essere escluso come provvedimento di salvaguardia.

d) La *ricorrente* sostiene che i prezzi minimi sono stati fissati ad un livello troppo alto ed hanno di conseguenza avuto un effetto proibitivo. I prezzi minimi non dovevano superare il prezzo vigente all'interno della Comunità. Ora, il prezzo minimo arrivava a superare del 24 % il prezzo d'offerta praticato dai produttori italiani di concentrato di pomodoro. L'effetto proibitivo del prezzo minimo risulta dalla riduzione delle importazioni di concentrati dalla Grecia che hanno subito un calo del 50 % .

La ricorrente sostiene, inoltre, che la Commissione avrebbe dovuto adattare i prezzi minimi alla situazione del mercato. Quest'ultimo aveva subito delle oscillazioni e aveva registrato una diminuzione dei prezzi praticati all'interno della Comunità. La Commissione, benché fosse al corrente delle condizioni del merca-

to, non ha proceduto agli adattamenti necessari.

La ricorrente assume che la Commissione doveva attenersi a quanto disposto dall'art. 41, n. 3, dell'Accordo d'associazione con la Grecia. Se ne può dedurre che i prezzi minimi dovevano essere fissati in modo da non pregiudicare gli scambi con la Grecia. Ora, è da sottolineare che le importazioni complessive negli Stati membri avevano subito un calo del 50 %, dovuto essenzialmente ad una riduzione delle importazioni italiane.

La *Commissione* ribatte che, per stabilire il rapporto tra i prezzi d'offerta franco frontiera del prodotto greco ed il costo di produzione comunitario, essa si è basata su dati ufficiali del ministero dell'agricoltura italiano, in quanto l'Italia è il principale paese produttore della Comunità per la merce in questione. Tali dati erano stati controllati dagli uffici della Commissione, che non aveva avuto motivo di dubitare della loro esattezza. La ricorrente non ha addotto elementi concreti contro l'esattezza dei costi di produzione.

La Commissione rileva, d'altronde, che l'argomento dell'attrice, secondo cui l'effetto proibitivo del prezzo minimo è dimostrato dalla diminuzione delle importazioni, è in contraddizione con quello relativo all'inefficacia del sistema.

La Commissione non nega l'esattezza delle cifre che dimostrano che il livello del prezzo d'offerta del concentrato di pomodoro italiano, nel periodo agosto 1971 - febbraio 1972, è rimasto inferiore al prezzo minimo stabilito. Detti prezzi, tuttavia, non hanno alcun valore indicativo per quanto riguarda i costi di produzione dell'industria comunitaria: si tratta semplicemente di offerte individuali e, anche qualora fossero sintomatiche, esse proverebbero soltanto che l'effetto di stabilizzazione del prezzo non si era ancora manifestato nei primi mesi successivi all'adozione del provvedimento protettivo. La Commissione non è in grado d'indicare con certezza le ragioni del fenomeno. Sono possibili varie ipotesi.

La Commissione condivide l'opinione della ricorrente quando questa rileva che la Commissione deve allineare il prezzo minimo ai dati di mercato. Ora, la Commissione osserva che i costi di produzione, che appunto qui c'interessano, sono rimasti più o meno inalterati.

Il livello dei prezzi minimi non costituisce, a parere della Commissione, una violazione dell'art. 41 dell'Accordo con la Grecia. Questa disposizione evidenzia che i prezzi minimi non dovevano ledere gli scambi commerciali aventi ad oggetto il concentrato di pomodoro, al momento dell'entrata in vigore dell'Accordo con la Grecia (1962). Ora, è chiaro che questo non è il nostro caso. Le importazioni dalla Grecia hanno avuto un certo sviluppo soltanto dopo il 1969.

B — a) Nella *replica,* la *ricorrente* riconosce che, se non rinuncia agli atti, malgrado la sentenza pronunziata il 7 febbraio 1973 dalla Corte nella causa 40-72 (in prosieguo detta causa Schroeder), è perché essa è in grado di produrre documenti di cui, in quella data, la ditta Schroeder KG, attrice nel procedimento pregiudiziale, non era ancora in possesso e che essa non poteva quindi esibire; la ricorrente tiene, del resto, a soffermarsi su taluni punti, trascurati dalla ditta Schroeder nelle sue osservazioni, e che, di conseguenza, non hanno potuto richiamare l'attenzione della Corte.

Nella *controreplica,* la *Commissione* sostiene che la sentenza nella causa Schroeder ha, in realtà, scalzato il fondamento della presente azione di risarcimento, dato che le ragioni dedotte nella fattispecie contro la validità del regolamento n. 1643/71 sono state esaminate pure nella causa Schroeder e che esse non hanno indotto la Corte a negare la validità del regolamento. A suo parere, la ricorrente non ha dedotto alcun mezzo nuovo atto a far revocare la sentenza sopramenzionata. La Commissione rinuncia dunque ad esaminare nei particolari le tesi svolte dalla ricorrente nella replica e si limita a ribattere su qualche punto.

b) La *ricorrente* osserva che, nella sentenza Schroeder, la Corte ha riconosciuto l'idoneità allo scopo del provvedimento adottato, basandosi su dati forniti dalla Commissione, secondo cui i prezzi dei concentrati di pomodoro avevano raggiunto il livello dei prezzi minimi fin dal giugno 1972. Secondo la ricorrente, questi dati hanno indotto la Corte in errore. Il rialzo dei prezzi di mercato è esclusivamente dovuto alla notizia che tutta l'Europa meridionale già conosceva o avrebbe conosciuto durante l'estate 1972, cioè il cattivo raccolto di pomodori. Un raccolto abbondante avrebbe invece chiaramente messo in luce l'inadeguatezza del sistema di prezzi minimi.

La ricorrente sostiene che erano state effettivamente commesse evasioni. È impossibile spiegare altrimenti il fatto che concentrati di pomodoro di produzione greca continuassero ad essere offerti in Germania a prezzi che, oscillando tra 26,5 u.c. e 30 u.c. il quintale, si mantenevano di molto al disotto del prezzo minimo. La ricorrente produce, come prova, le offerte degli importatori tedeschi di concentrato di pomodoro nel periodo gennaio - settembre 1972. È del pari impossibile spiegare altrimenti il fatto che i concentrati di pomodoro di produzione greca avessero continuato ad essere importati in grande quantità negli Stati membri, ad eccezione dell'Italia. In questo paese le importazioni erano più che raddoppiate, dopo l'introduzione del sistema dei prezzi minimi, in relazione alle importazioni effettuate durante il periodo di riferimento del 1970.

Secondo la *Commissione,* la questione della variazione del livello dei prezzi nel 1972 deve aver avuto scarso peso agli occhi della Corte, la quale ha espressamente affermato nella sentenza «che la legittimità di un atto comunitario non può dipendere da considerazioni retrospettive riguardanti i suoi risultati». Del resto, la Commissione, nella fase orale del procedimento, in risposta al quesito postole da un membro della Corte, ha sostenuto che risponde al vero che il livello dei prezzi sul mercato mondiale ha raggiunto, durante l'estate 1972, il livello dei prezzi minimi nel loro complesso. Non si può quindi sapere con certezza quale sarebbe stato l'andamento del mercato se tale fenomeno non si fosse prodotto. Secondo la Commissione, è assodato che durante il primo semestre 1972, i prezzi d'offerta del concentrato di pomodoro di produzione italiana hanno manifestato una tendenza al rialzo. Elementi indicativi di questa tendenza possono essere offerti al vaglio della Corte. La Commissione mette in forse che i dati forniti dalla ricorrente circa il prezzo d'offerta del concentrato di pomodoro di produzione greca, siano pertinenti. Quanto poi a quelli relativi alle importazioni negli Stati membri, ad eccezione dell'Italia, la Commissione rileva che l'aumento delle importazioni dev'essere posto in relazione con la quantità importata; queste importazioni rappresentano poca cosa rispetto a quelle italiane. Il fatto da prendersi in considerazione è che le importazioni in Italia, principale paese importatore, avevano subito un notevole calo.

c) Secondo la *ricorrente,* nella sentenza Schroeder la Corte non si pronunzia circa l'eventualità che esistano mezzi atti ad eludere il regime del prezzo minimo, ritenendo che, in forza dell'art. 41 dell'Accordo di associazione, la Commissione era tenuta nei confronti della Grecia ad applicare uno dei due sistemi di prezzo minimo previsti dall'Accordo stesso.

Secondo la ricorrente, solo a prima vista l'art. 41 dell'Accordo d'associazione e l'art. 2 del regolamento n. 1428/71 sembrano trovare rispondenza unicamente in relazione al regime dei prezzi minimi, che consiste nel subordinare senz'altro le importazioni al rispetto di detti prezzi. Questa prima impressione è errata: i provvedimenti di salvaguardia contemplati nella prima ipotesi, per ciascuno dei due articoli, coincidono anch'essi. La possibilità di sospendere le importazioni, contemplata dall'art. 2, n. 1, lettera a) del regolamento n. 1428/71, è subordinata soltanto all'accertamento che le importazioni si effettuano al disotto d'un prezzo limite fissato all'interno — per

l'appunto un prezzo minimo; questo fenomeno non costituisce dunque nel nostro caso che la *conditio sine qua non* per l'applicazione del sistema di contingentamento. Ciò si desume dall'art. 1, lettera d) del regolamento n. 1428/71: la tendenza ad un ribasso eccessivo può essere accertata soltanto qualora un dato prezzo venga considerato sul piano interno come prezzo limite (prezzo minimo).

Quanto all'affermazione della Corte, nella sentenza Schroeder, secondo cui l'enumerazione dei provvedimenti di salvaguardia non comporta alcun ordine di precedenza, la ricorrente rileva che tuttavia quest'ultimo si determina se si tiene conto che è opportuno adottare i provvedimenti meno rigidi. È d'uopo a questo proposito applicare il principio secondo cui, in caso di scelta tra un provvedimento idoneo ed uno non idoneo, si deve dare sempre la preferenza al provvedimento meno rigido.

La ricorrente sostiene che la sospensione totale o parziale delle importazioni contemplata nell'Accordo d'associazione non può essere esclusa nemmeno per il fatto che questo provvedimento prevede una «quotazione periodica» dei prezzi interni, irrealizzabile in pratica. In mancanza di rilevazioni periodiche dei prezzi sul mercato interno, si devono accertare i prezzi stessi in modo diverso; il che è del pari possibile — ad esempio servendosi dell'opera degli intermediari. Per determinare il prezzo franco frontiera nell'ambito del regolamento n. 19/62, una volta la settimana o due volte il mese secondo le caratteristiche delle merci, la Commissione si è regolata in maniera analoga. Del resto, l'art. 4. della decisione del Consiglio 4 aprile 1962, relativa al prezzo minimo, non subordina alle sole «quotazioni» dei prezzi l'applicazione del regime di un prezzo minimo, al disotto del quale le importazioni possono essere temporaneamente sospese o ridotte.

d) La *ricorrente* condivide il principio insito nell'argomentazione della Corte, nella sentenza Schroeder, secondo cui «la legittimità di un atto comunitario non può dipendere da considerazioni retrospettive riguardanti i suoi risultati» e «che è sufficiente che al momento in cui essi vengono emanati non appaia manifestamente la loro inidoneità a realizzare lo scopo perseguito». Tuttavia, secondo la ricorrente, questo principio non poteva essere applicato dal momento che un andamento negativo era chiaramente prevedibile. La logica elementare per cui il commercio non è beneficenza, basta a spiegare le evasioni di cui è stato oggetto il sistema dei prezzi minimi. Il commerciante, se deve pagare più di quanto gli chiede il venditore, si sforzerà in tutti i modi di trovare il mezzo — legale, nei limiti del possibile — di eludere quest' obbligo. La ricorrente rileva del pari che, nel 1969, nel momento in cui un sistema di prezzi minimi doveva già essere adottato per il mercato delle conserve di ortofrutticoli, da più parti si era richiamata l'attenzione della Commissione sulle conseguenze e sulle evasioni che potevano derivarne.

e) Quanto alla questione dell'ammontare dei prezzi minimi fissati, la *ricorrente* osserva che, nella sentenza Schroeder, si faceva carico all'attrice nella causa principale, la società Schroeder, di non aver dedotto argomenti concreti atti a dimostrare l'inesattezza dei dati forniti dal governo italiano, dati esposti dalla Commissione in detta causa. A questo proposito la ricorrente assume che i prezzi minimi dovevano essere stabiliti e fissati solo ad un livello strettamente indispensabile alla tutela del mercato interno della Comunità. Occorreva dunque calcolare, in maniera precisa e non forfettaria, i costi di produzione della Comunità che dovevano servire da punto di riferimento alla Commissione. Ora, dai dati forniti dalla Commissione circa le modalità di determinazione dei costi di produzione presi in considerazione dal ministero italiano dell'agricoltura, si desume che quest'ultimo si è basato su dati a forfé. Il fatto che i concentrati di pomodoro di produzione italiana siano stati costantemente offerti ad un prezzo oscillante intorno alle 30 u.c., tende a provare che i costi di produzione dei pro-

duttori italiani erano ancora inferiori a quest'ammontare. Il prezzo d'offerta sul mercato tedesco comprende il margine di utile dell'importatore tedesco, le spese di trasporto, ecc. e, benché un produttore, per ragioni di concorrenza, possa praticare occasionalmente un prezzo inferiore al suo costo di produzione, ciò non può avvenire in permanenza.

Quanto al metodo di calcolo dei costi di produzione, nei termini in cui è stato illustrato dalla Commissione, la ricorrente rileva che i prezzi praticati per i pomodori italiani nel 1970/71, che costituiscono il solo criterio determinante di cui il ministero italiano dell'agricoltura potesse tenere conto per determinare i costi di produzione, provano che il prezzo d'acquisto della materia prima era già stato calcolato per eccesso, poiché era pari a 20 lire il kg di pomodori. Nel 1970, il prezzo d'acquisto di un kg di pomodori oscillava tra 13 e 19 lire. Il raccolto del 1971 era stato offerto ad un prezzo oscillante tra 16 e 19 lire il kg.

Richiamandosi agli argomenti svolti dalla Commissione nella causa 17-72 (sentenza dell'8. 11. 1972), la ricorrente sostiene che la Commissione avrebbe dovuto effettuare i propri calcoli sulla base dei dati statistici fornitile dalle ditte produttrici.

L'effetto proibitivo del prezzo minimo si è manifestato chiaramente in Italia dove, nei mesi di settembre, ottobre e novembre 1971, non era stato più concluso alcun affare d'importazione.

La *Commissione* ribatte che la determinazione dei costi della materia prima in lire 20 il kg di pomodori era pienamente giustificata dal punto di vista economico. Gli stessi dati forniti dalla ricorrente provano che il raccolto del 1971 era stato offerto ad un prezzo oscillante tra 16 e 19 lire il kg. Dato che questi prezzi erano troppo bassi a causa dell'eccesso di offerta, la fissazione in 20 lire il kg del livello auspicabile, ma anche realistico, del prezzo di produzione, sembra assolutamente corretta. Una conferma in proposito è fornita dal livello dei prezzi d'intervento per i pomodori. Questo prezzo, nell'agosto 1971, oscillava in pratica tra 15 e 19 lire il kg; questo mese è quello in cui i prezzi sono più bassi. La Commissione osserva che i prezzi chiesti all'industria devono necessariamente essere superiori ai prezzi d'intervento, dato che una parte ancora più rilevante della produzione sarebbe stata in caso contrario offerta all'intervento. Essa rileva che la Corte, nella sentenza Schroeder, ha considerato accettabile un costo di produzione leggermente superiore al prezzo d'intervento.

2. *Sull'esistenza di un illecito*

La *ricorrente* assume che la Commissione ha commesso un illecito. La Commissione è tenuta ad osservare le disposizioni del trattato CEE e, nei limiti in cui esercita le competenze che il Consiglio le demanda per l'attuazione delle norme da questo stabilite, essa è tenuta ad osservare le norme stesse. Ora, il sistema dei prezzi minimi è in contrasto non soltanto col trattato CEE, ma anche con gli atti del Consiglio che autorizzano la Commissione ad adottare dei provvedimenti di salvaguardia. Se avesse esaminato con la debita cura le condizioni prescritte, la Commissione si sarebbe resa conto dell'illegittimità da cui il sistema dei prezzi minimi era viziato, tanto più che le era già stato segnalato a più riprese che il sistema aveva un effetto in constrato con gli obiettivi che gli erano stati assegnati. La Commissione avrebbe dovuto riconoscere che il sistema dei prezzi minimi era contrario ad ogni concezione ed attività commerciale e, per questo preciso motivo, incoraggiava le frodi.

La *Commissione* nega che vi sia un illecito. Per il caso che la Corte fosse tentata di ritenere che i costi di produzione dell'industria italiana da essa accertati sono troppo elevati, la Commissione sottolinea che questi costi le sono stati comunicati dall'amministrazione italiana e che si trattava di un calcolo preciso dei costi di produzione medi. Gli uffici della Commissione hanno, dal canto loro, controllato queste cifre senza rilevare alcunché

che potesse far dubitare della loro esattezza. Se questi prezzi dovessero tuttavia rivelarsi inesatti a posteriori, la Commissione non potrebbe in ogni caso accollarsene la responsabilità.

Nella replica, la *ricorrente* ribatte che l'illecito della Commissione consiste nel fatto di aver manifestamente dimenticato di poter scegliere tra due provvedimenti di salvaguardia e di dover avvalersi soltanto del meno rigido, cioè di quello più idoneo. La ricorrente osserva inoltre che la Commissione anche se non si vuol ammettere che l'inidoneità del sistema dei prezzi minimi era prevedibile, ha commesso un illecito non abrogando questo provvedimento, al più tardi due mesi dopo l'adozione del regolamento n. 1643/71. La Commissione era tenuta ad esercitare un controllo permanente sul mercato, e avrebbe dovuto constatare, poco dopo l'entrata in vigore del sistema, che le importazioni di concentrato di pomodoro di produzione greca, fatta eccezione per quelle che erano destinate all'Italia, non erano diminuite e continuavano ad essere offerte a prezzi più bassi. Se fossero stati adottati opportuni provvedimenti, gli effetti positivi si sarebbero manifestati dopo circa un mese. La negligenza di cui la Commissione ha dato prova nell'adottare il sistema dei prezzi minimi scaturisce pure dal fatto che è stato necessario attendere il regolamento 9 febbraio 1973 n. 395 perché fosse abrogato il regolamento n. 1643/71, benché, nell'autunno 1972, i prezzi d'offerta del concentrato di pomodoro di produzione greca avessero superato il prezzo minimo in seguito ai cattivi raccolti.

3. *Quanto all'asserito danno*

La *ricorrente* sostiene di aver acquistato il 6 ottobre 1971, in adempimento di un contratto stipulato con l'Agend SpA (affiliata della ditta greca Greek Export, con sede in Atene) 100 tonnellate di doppio concentrato di pomodoro. Malgrado l'offerta più vantaggiosa del venditore greco, che le aveva proposto il prezzo di 270 $ USA c. & f. porto di Amburgo, essa ha dovuto stipulare il contratto al prezzo minimo, e cioè 340 $ USA. Siccome doveva importare il prodotto di cui trattasi, essa ha effettuato le operazioni d'importazione nella RFG, il 25 ed il 26 gennaio ed il 15 febbraio 1972. Il prezzo d'acquisto ammontava a DM 5,60 la scatola, tenendo conto del corso dei cambi. Allo scopo di poter far fronte alla concorrenza italiana, la ricorrente si è trovata costretta a vendere il concentrato di pomodoro in oggetto ad un prezzo inferiore a quello d'acquisto. Con contratto stipulato il 2 marzo 1972, essa ha venduto una parte del prodotto di cui trattasi, cioè 200 cartoni da 6 scatole cadauno alla ditta Bernhard Meinke e successori, con sede in Berlino, al prezzo di DM 5,30 la scatola, franco domicilio. Questo prezzo corrisponde, previa detrazione delle spese di trasporto, della provvigione versata ad un intermediario, dei diritti di banchina e delle spese finanziarie, a DM 4,95 la scatola (partenza da Amburgo). La perdita totale sulla partita venduta alla ditta Meinke ammonta a DM 780. La ricorrente si limita, per quanto riguarda il lucro cessante, al margine di utile abituale, che rappresenta il 5 % del prezzo di vendita, cioè nella fattispecie DM 318, il che porta il quantum a complessivi DM 1 098.

La ricorrente assume che questo danno si è ulteriormente aggravato a causa di altre vendite, in quanto ha dovuto soddisfare la totalità delle promesse d'acquisto da essa fatte. Tuttavia, essa intende far valere soltanto il danno subito nelle vendite alla ditta Meinke.

La *Commissione* ribatte che il calcolo dei danni dà luogo ad alcune riserve ed obiezioni di principio. Anche volendo ammettere che i dati di cui si è tenuto conto nel calcolo siano conformi alla realtà, restano insolute le seguenti questioni:

a) Le merci vendute provenivano effettivamente dagli stocks acquistati al prezzo minimo?

b) La ricorrente era realmente tenuta ad acquistare tutta la merce?

c) Secondo la Commissione, è plausibile che gli aventi causa della ricorrente fossero ancora in possesso di stocks di concentrati di pomodoro, importati ad un prezzo più conveniente prima dell'introduzione dei provvedimenti di salvaguardia. In questa ipotesi, la Commissione sostiene che ci si può veramente domandare se sussista il nesso di causalità. In ogni caso, la ricorrente avrebbe dovuto, in questa ipotesi, soprassedere fino a che il livello generale dei prezzi si fosse normalizzato, allo scopo d'impedire o di evitare un danno.

d) La Commissione osserva che il danno valutato dalla ricorrente ammonta a circa $ USA 60 la tonnellata. Ciò significa che il prezzo minimo sarebbe stato troppo elevato di almeno $ USA 60, vale a dire che avrebbe dovuto essere al massimo di $ USA 280 la tonnellata. Il calcolo della ricorrente appare esatto se si ammette che i prodotti greci le erano stati offerti al prezzo di $ USA 270 la tonnellata. Tuttavia, secondo la Commissione, non bisogna basarsi su questo dato, ma esclusivamente sulla perdita che la ricorrente sostiene di aver subito per il fatto che i prezzi praticati erano inferiori al prezzo minimo. Ora, fin dal 1971 si è avuto un gran numero di casi in cui il prezzo d'offerta si avvicinava e talvolta superava $ USA 300 la tonnellata. Non si può dunque sostenere che il prezzo d'offerta si sia stabilizzato in modo generale in Germania a $ USA 280, così che il danno calcolato dalla ricorrente è stato in ogni caso sopravvalutato.

e) La Commissione assume che si arriva allo stesso risultato se si parte dall' ipotesi che il sistema dei prezzi minimi è illegittimo solo in quanto i prezzi stessi erano troppo elevati. Se si parte dall'ipotesi che i costi di produzione in Italia fossero inferiori al dichiarato, e che il prezzo minimo avrebbe dovuto essere di $ USA 320, il danno fatto valere dalla ricorrente poteva ammontare al massimo a $ USA 20 la tonnellata.

La *ricorrente* ribatte che, per poter valutare la situazione, si deve tener conto del fatto che non solo il 6 ottobre, ma anche il 29 dicembre 1971 essa ha acquistato, al prezzo minimo di $ USA 340 la tonnellata, 100 tonnellate di doppio concentrato di pomodoro di produzione greca. A suo avviso, due documenti riservati, ch'essa produce con la replica, sono atti a provare che i contratti stipulati il 6 ottobre e il 29 dicembre 1971 con la ditta Greek Export, hanno dato luogo, il 7 marzo 1972, alla consegna della merce di cui trattasi alla ditta Meinke. Dai due contratti risulta che non era stata formulata alcuna riserva atta a consentire alla ricorrente di liberarsi dall'obbligazione di acquistare.

La ricorrente osserva che non si poteva pretendere ch'essa attendesse il rialzo del livello generale dei prezzi per limitare od evitare il danno, giacché i concentrati di pomodoro di produzione greca, importati dopo l'adozione del regime dei prezzi minimi, anche in seguito sono stati offerti a prezzi più bassi. Secondo la ricorrente, è opportuno valutare il danno anche in relazione a queste offerte di concentrati di pomodoro di produzione greca. Essa sostiene che le quotazioni fissate dai commissionari greci per i doppi concentrati oscillavano tra 260 e 265 $ USA c. & f. porto d'Amburgo, per il periodo compreso tra settembre e ottobre 1971 e aprile/maggio 1972. Essa assume di essere stata quindi costretta ad allineare sul livello generale dei prezzi le offerte alla ditta Meinke, per non perdere ogni possibilità di concludere degli affari.

In diritto

1 Col presente ricorso, proposto il 24 agosto 1972, la ditta Wünsche Handelsgesellschaft di Amburgo chiede che la Commissione sia condannata a risarcire

i danni ch'essa assume di aver subito a causa della fissazione di un regime di prezzi minimi per i concentrati di pomodoro importati dalla Grecia, regime instaurato dal regolamento della Commissione 28 luglio 1971 n. 1643, con particolare riguardo all'art. 2.

2 Questo regolamento sarebbe illegittimo e la sua adozione da parte della Commissione farebbe sorgere la responsabilità della Comunità in forza dell'art. 215, 2° comma, del trattato CEE.

La responsabilità della Comunità per il danno che i singoli avrebbero subito in conseguenza di un atto normativo implicante delle scelte di politica economica, sussiste soltanto in caso di violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli.

La validità dell'art. 2 del regolamento n. 1643/71 è già stata vagliata da questa Corte nella causa 40-72, su rinvio pregiudiziale del Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, nella lite tra la ditta I. Schroeder KG, con sede in Amburgo, e la Repubblica federale di Germania, lite vertente sugli stessi punti che costituiscono oggetto del presente giudizio.

Nella sentenza 7 febbraio 1973 relativa alla causa suddetta, questa Corte ha affermato che l'esame delle questioni sottopostele dal giudice a quo non aveva rivelato alcunché atto ad inficiare la validità dell'art. 2 del menzionato regolamento, e che né l'art. 2 del regolamento CEE del Consiglio 2 luglio 1971 n. 1428, né l'art. 41 dell'Accordo 9 luglio 1961, che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Grecia, stabiliscono un ordine di precedenza fra i provvedimenti ivi contemplati.

3 La ricorrente, non rinunciando ciononostante agli atti, ha voluto fornire ulteriori prove ed insistere su taluni punti, che non sarebbero stati adeguatamente illustrati.

La ricorrente si è con ciò riferita alla pretesa inefficacia del sistema di prezzi minimi adottato, alla scelta da parte della Commissione di questo sistema a preferenza di altri regimi restrittivi delle importazioni, e al livello assertivamente troppo elevato dei prezzi minimi fissati.

4 In ogni caso, anche volendo accogliere la tesi della ricorrente su tutti i punti ch'essa ha provato o offerto di provare, ciò non sarebbe sufficiente a dimostrare il sussistere di una violazione grave d'una norma superiore di diritto comunitario intesa a tutelare i singoli.

5 Di conseguenza, si deve concludere che non ricorrono i presupposti della responsabilità della Comunità a norma dell'art. 215, 2° comma, e che la domanda della ricorrente va respinta.

Sulle spese

6 Ai sensi dell'art. 69, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente à condannata alle spese.

La ricorrente è rimasta soccombente.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le difese orali delle parti,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli artt. 39, 40, 44, 178 e 215, 2° comma,
visti i regolamenti del Consiglio 2 luglio 1971 n. 1427 e n. 1428,
visti i regolamenti della Commissione 20 luglio 1971 n. 1558 e 28 luglio 1971 n. 1643,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

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

1° Il ricorso è respinto.

2° La ricorrente è condannata alle spese del giudizio.

Lecourt	Monaco	Pescatore
Donner	Mertens de Wilmars	Kutscher
Ó Dálaigh	Sørensen	Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 12 luglio 1973.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 4 LUGLIO 1973 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

I — Gli antefatti

La società in accomandita semplice Wünsche Handelsgesellschaft, con sede in Amburgo, importa conserve di ortofrutticoli ed in special modo concentrati di pomodoro d'origine greca e portoghese.

I concentrati di pomodoro, di cui alla voce doganale 20.02, sono soggetti al regime comunitario istituito dal regolamento del Consiglio 28 giugno 1968 n. 865, che disciplina il settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli.

L'importazione, nel mercato comune, di questi prodotti provenienti da paesi terzi, era in origine soggetta soltanto alla percezione di dazi secondo la tariffa doganale comune. Non esisteva quindi alcuna coordinazione o unificazione dei regimi d'importazione applicati da ciascuno degli Stati membri nei confronti dei paesi terzi.

Per far fronte alle perturbazioni alle quali il mercato dei prodotti in questione poteva essere esposto, a causa d'importazioni effettuate a prezzi tali da compromettere gli obiettivi fissati dall'art. 39 del trattato, il Consiglio ha dovuto far ricorso, nell'estate 1971, a provvedimenti di salvaguardia.

Questo è stato l'obiettivo perseguito dal regolamento 2 luglio 1971 n. 1427; lo stesso giorno veniva promulgato il regolamento 1428/71, che definisce le condizioni per l'applicazione dei provvedimenti da adottarsi nel settore considerato.

Già avete avuto occasione di esaminare questo testo nella causa 48-72, Schroeder (sentenza 7 febbraio 1973, non ancora pubblicata).

1 — Traduzione dal francese.