Nella causa 30-66

DITTA KURT A. BECHER

con sede in Brema,

in persona del suo procuratore Hans Pinkpank,

con gli avvocati Willi Mielke e Kurt Schäfer, del Foro di Amburgo,

e con domicilio eletto a Lussemburgo presso l'avv. Georges Reuter, 7, avenue de l'Arsénal,

ricorrente,

contro

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

assistita dall'avvocato Claus-Dieter Ehlermann,

consulente giuridico presso il servizio giuridico della Commissione delle Comunità europee,

e con domicilio eletto a Lussemburgo presso il dott. Henri Manzanares, segretario del servizio giuridico della Commissione delle Comunità europee, 2, place de Metz,

convenuta,

causa avente ad oggetto un ricorso per risarcimento a norma dell'articolo 215, 2° comma, del trattato C.E.E.,

LA CORTE,

composta dai signori :

R. Lecourt, presidente,
A. M. Donner, presidente di Sezione (giudice relatore),
A. Trabucchi, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, giudici,
avvocato generale : J. Gand,
cancelliere : A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

IN FATTO

I — Gli antefatti

I fatti che hanno dato origine alla presente controversia si possono così riassumere :

La ricorrente è un'importatrice tedesca di cereali e tra l'altro importa regolarmente mais proveniente dalla Francia. Dal 31 luglio 1962, queste importazioni sono disciplinate dal regolamento n. 19 del Consiglio, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali.

Al fine di livellare i prezzi nell'interscambio, il regolamento n. 19 prevede un prelievo a favore dello Stato che importa il prodotto, prelievo pari alla differenza tra il prezzo franco frontiera del paese esportatore, quotidianamente determinato dalla Commissione, ed il prezzo d'entrata, determinato dal paese importatore. Quando il prezzo franco-frontiera è pari o superiore al prezzo d'entrata, il prelievo è mantenuto a zero.

In Germania, il tasso di prelievo per tonnellata è calcolato dal servizio tedesco di organizzazione del mercato (Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel; in prosieguo abbreviato EVSt) e pubblicato per affissione nella sua sede. Lo stesso ufficio rilascia, a richiesta, le licenze necessarie per l'importazione dei cereali.

L'articolo 2, n. 1, del regolamento n. 31-63 del Consiglio consente di fare predeterminare nella licenza d'importazione il tasso di prelievo nel caso del mais importato dalla Francia. In questa ipotesi l'EVSt deve applicare il tasso vigente nel giorno in cui è stata ricevuta la domanda di licenza.

Il 1° ottobre 1963 l'EVSt pubblicava mediante affissione nei suoi uffici un tasso di prelievo, per il mais importato dalla Francia, pari a 0,00 DM.

Lo stesso giorno, la ricorrente presentava due domande separate di licenza per l'importazione di mais proveniente dalla Francia, da effettuarsi nel mese di gennaio 1964, con il tasso di prelievo prefissato di 0,00 DM. Le licenze d'importazione richieste il 1° ottobre per utilizzo nel gennaio 1964 si riferivano ad un totale di 126 000 tonnellate.

Il 1° ottobre, la ricorrente stipulava 13 contratti per l'acquisto di mais francese.

Con decisione 3 ottobre 1963, l'EVSt rifiutava di concedere le licenze d'importazione richieste per il gennaio 1964, basando il suo rifiuto sulle misure di salvaguardia adottate dal governo tedesco il 1° ottobre, a norma dell'articolo 22, n. 1, del regolamento n. 19, e implicanti la sospensione delle licenze d'importazione.

La ricorrente ha impugnato il rifiuto dell'EVSt dinanzi al tribunale amministrativo di Francoforte, che con sentenza 20 marzo 1964 ha dichiarato illegittima la decisione dell'EVSt.

Con decisione 3 ottobre 1963 la Commissione, che dal 2 ottobre 1963 aveva determinato un nuovo prezzo franco-frontiera, autorizzava il governo tedesco, a norma dell'articolo 22, n. 2, del regolamento n. 19, a mantenere in vigore fino al 4 ottobre le misure di salvaguardia che le erano state notificate il 1° ottobre.

Con sentenza 1° luglio 1965 (cause 106 e 107-63) la Corte annullava la decisione 3 ottobre della Commissione.

La ricorrente dava esecuzione a sette contratti d'acquisto di mais francese stipulati il 1° ottobre 1963, importando parte della quantità convenuta contro pagamento del prelievo al tasso applicabile alla data dell'importazione. La restante parte, importata in transito, veniva poi riesportata. Nel caso di un altro ordine, il fornitore riacquistava il mais al prezzo del giorno chiedendo il rimborso della differenza tra detto prezzo ed il prezzo di vendita. Gli altri cinque ordini venivano annullati contro pagamento della relativa penale.

Il 7 dicembre 1966 la ricorrente ha promosso un'azione di risarcimento nei confronti della Commissione.

II — Le conclusioni delle parti

La ricorrente conclude che piaccia alla Corte :

1. Condannare la convenuta a corrispondere alla ricorrente 1 268 567 DM più il 4 % di interessi a decorrere dalla proposizione del ricorso;
2. Porre le spese a carico della convenuta.

Nella replica la ricorrente conclude che la Corte voglia :

1. Condannare la Commissione a corrispondere alla ricorrente l'importo di 1 265 221,01 DM con gli interessi di mora del 4 %, decorrenti dalla data della proposizione del ricorso;
2. Porre le spese a carico della convenuta.

La convenuta conclude che la Corte voglia :

— respingere il ricorso;
— porre le spese a carico della ricorrente.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

La *ricorrente* sostiene che, con la decisione 3 ottobre successivamente dichiarata illegittima dalla Corte, la Commissione le ha arrecato un pregiudizio che deve essere risarcito a norma dell'articolo 215 del trattato.

Essa afferma di essere obbligata ad esperire un'azione di risarcimento dal momento che è evidente che la Commissione non intende procedere spontaneamente al risarcimento del danno, come dimostrano le numerose azioni in questo senso promosse contro l'istituzione da altri importatori tedeschi.

A — *L'illecito commesso*

Con la sentenza 1° luglio 1965 la Corte ha dichiarato illegittima la decisione 3 ottobre 1963; la ricorrente ritiene quindi

pacifico che la Commissione ha commesso un illecito nell'esercizio delle sue funzioni. Essa avrebbe dovuto non convalidare la misura di salvaguardia adottata dalla Repubblica federale tedesca, ma ordinare la recova del blocco delle importazioni di mais disposto dal governo tedesco. La Commissione avrebbe violato i suoi obblighi nei confronti dei 27 importatori tedeschi che hanno richiesto licenze d'importazione e quindi anche nei confronti della ricorrrente. Confermando ingiustificatamente la misura di salvaguardia, la Commissione avrebbe violato non solo l'articolo 22, ma anche l'articolo 18, n. 1, del regolamento n. 19, norme intese a tutelare altresì gli interessi commerciali.

Posto che il regolamento n. 19 obbliga gli importatori ad utilizzare effettivamente le loro licenze d'importazione ed a versare le relative cauzioni, i considerevoli rischi connessi a questo obbligo dovrebbero essere compensati dalla scrupolosa osservanza delle norme adottate in materia e dei prezzi fissati in base ad esse. Nei confronti della ricorrente la Commissione era tenuta ad adottare una decisione giusta ed equa.

Il provvedimento illegittimo della Commissione deriverebbe dall'illecita omissione, da parte dei suoi membri o funzionari, di un minuzioso esame preventivo dei fatti, inteso ad accertare se sussistessero tutti i presupposti previsti dall'articolo 22 del regolamento n. 19. Le circostanze della fattispecie avrebbero dovuto indurre la Commissione ad un esame particolarmente approfondito. Ad ogni modifica dei prezzi di mercato nello Stato esportatore la Commissione dovrebbe fissare immediatamente i nuovi prezzi franco-frontiera, mentre sarebbe giuridicamente inammissibile ogni modifica di detti prezzi con effetto retroattivo. L'importatore deve poter fare affidamento sul prezzo stabilito, sia esso a lui favorevole o meno.

Le decisioni del 20 e 27 settembre 1963, con cui la Commissione non ha fissato alcun prezzo franco-frontiera, non sarebbero erronee, ma corrisponderebbero perfettamente alla situazione del mercato. L'esame della misura di salvaguardia, adottata manifestamente per ottenere un risultato analogo a quello della determinazione retroattiva del prezzo franco-frontiera, avrebbe dovuto essere condotto con estrema cautela, dato il rischio di approvare una misura abusiva.

I fatti e la situazione non sarebbero stati vagliati con l'attenzione dovuta, come risulterebbe chiaramente dalla generica motivazione della decisione del 3 ottobre 1963.

Il fatto che la Commissione, che pure si vale di funzionari particolarmente qualificati e dispone dei più moderni impianti, abbia addotto l'impossibilità di effettuare un controllo approfondito e rapido, significherebbe ammettere un'organizzazione deficiente il che implicherebbe automaticamente la sua responsabilità. Infine, il preambolo della decisione 3 ottobre 1963 farebbe

supporre che la Commissione stessa abbia voluto arginare le conseguenze impreviste della sua decisione del 27 settembre (intrinsecamente pertinente) di astenersi dal fissare prezzi franco-frontiera, il che implicherebbe ugualmente la sua responsabilità.

La *convenuta* deduce l'assenza di due presupposti, a suo parere indispensabili perché sussista il diritto al risarcimento.

a) La natura della norma violata

Secondo il principio sancito dalla sentenza 9 e 12-60 (Vloeberghs), il diritto al risarcimento sussiste solo se la norma violata è destinata a tutelare gli interessi dei danneggiati.

L'obbligo della Commissione di controllare la legittimità delle misure di salvaguardia non le è stato imposto nell'interesse della ricorrente, ma nell'interesse, collettivo, del buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali. Invocando il parallelismo tra l'articolo 22 e gli articoli 44, n. 4, 3° comma, e 73, n. 2, del trattato, come pure gli articoli 4, 2° comma, e 8, n. 2, 2° comma, del regolamento n. 19, nonché 3, n. 3 *a*), 2° comma, del regolamento n. 16-64, la convenuta sostiene che tutte queste disposizioni le conferiscono soltanto una competenza analoga a quella attribuitale dall'articolo 169 del trattato, vale a dire la facoltà di sindacare la legittimità dell'azione di uno Stato membro.

Per quanto riguarda la presunta violazione dell'articolo 18 del regolamento n. 19, il divieto ivi contenuto è rivolto agli Stati membri, non già agli organi comunitari; la Commissione può quindi contravvenire a tale norma solo indirettamente, violando la competenza di controllo conferitale dall'articolo 22, competenza che, a suo avviso, non le è stata attribuita nell'interesse del commercio.

In via più generale, l'articolo 18, n. 1, non sarebbe destinato a tutelare gli interessi degli importatori, giacché il principio della libera circolazione delle merci è stato introdotto nell'interesse della collettività, non già nell'interesse specifico del commercio. A questi argomenti non sarebbe possibile opporre ch'essi privano l'articolo 18 del suo carattere « self-executing » e stridono quindi con la giurisprudenza di questa Corte, poiché la facoltà di ottenere l'annullamento di un atto per violazione di una norma non implica automaticamente il diritto di chiedere il risarcimento del danno.

La convenuta invoca infine i principi generali comuni ai diritti degli Stati membri ed in particolare il regime della responsabilità della pubblica amministrazione in Germania ed in Italia.

Nella replica, la *ricorrente* ribatte quanto segue :

— dichiarando, nella sentenza 1° luglio 1965, che la decisione illegittima toccava direttamente ed individualmente i 27 importatori interessati, la Corte ha riconosciuto che le

disposizioni dell'articolo 22 sono intese pure a tutelare gli interessi della ricorrente;

— il diritto al risarcimento del danno ex articolo 215, 2° comma, rappresenta l'indispensabile corollario del diritto d'impugnazione di cui all'articolo 173, 2° comma, come risulta sia dalle conclusioni dell'avvocato generale nella causa 25-65, sia dalla sentenza 9 e 12-60;

— la libera circolazione delle merci, come contemplata dal regolamento n. 19, non è prevista solo nell'interesse generale degli Stati membri, ma i singoli, soggetti al regime dell'organizzazione comune dei mercati, hanno dei diritti e godono di una tutela giurisdizionale in proporzione diretta agli obblighi che vengono loro imposti (vedi sentenza 23-62).

b) La colpa

La *convenuta* assume che il presupposto soggettivo ed indispensabile della responsabilità della pubblica amministrazione, la colpa, non sussiste nella fattispecie; la giurisprudenza della Corte sull articolo 40 del trattato C.E.C.A. ammette che un comportamento oggettivamente illegittimo non giustifica di per sé un'azione di risarcimento, essendo inoltre necessaria la colpa (sentenze 23-59, Feram; 14, 16, 17, 20, 24, 26 e 27-60 e 1-61, Meroni; 19-60, Fives-Lille-Cail; 33-59, Chasse; 46-59 e 47-59, Meroni; 29-63, Providence; e conclusioni degli avvocati generali, nelle cause Feram, Vloeberghs, Chasse e Plaumann, — 25-62).

La soluzione delle questioni : se la colpa sussista e quale grado di colpa sia necessario perché si abbia diritto al risarcimento, dipenderebbe dalla natura dell'attività pubblica considerata e dalle circostanze in cui essa viene esercitata.

A questo proposito la convenuta allega che :

— Essa ha interpretato l'articolo 22 del regolamento n. 19 nel senso che si ha una perturbazione grave del mercato, provocata dalle importazioni e atta a pregiudicare il perseguimento degli scopi definiti dall'articolo 39 del trattato, ove sussista il pericolo che le importazioni facciano scendere i prezzi al livello del prezzo d'intervento, di guisa che gli organi d'intervento siano obbligati ad acquistare rilevanti partite di cereali nazionali. Questa interpretazione può fondarsi sia sulle conclusioni dell'avvocato generale che sulla sentenza 106 e 107-63 (Toepfer), ma anche se risultasse che essa è erronea, non vi sarebbe ancora colpa. La dottrina tedesca sostiene che l'interpretazione è colposa solo se viola una norma chiara, precisa e perfettamente evidente, oppure contrasta con la giurisprudenza costante di un giudice superiore; se invece le

disposizioni lasciano sussistere dubbi circa la loro interpretazione, o contengono punti oscuri, e se l'opinione cui si giunge dopo attento esame può considerarsi giuridicamente sostenibile, il solo fatto che tale opinione venga in seguito disapprovata non può attribuirle retroattivamente natura colposa; lo stesso orientamento si avrebbe nella sentenza 14-60 (Meroni).

— L'applicazione dell'articolo 22 del regolamento n. 19 è complicata dal fatto che la decisione dev'essere adottata al massimo entro quattro giorni lavorativi a decorrere dalla notifica della misura di salvaguardia, termine entro il quale si deve : consultare gli Stati membri, ottenere il consenso dei diversi servizi della Commissione, adottare una decisione collegiale e notificarla allo Stato membro interessato. Il carattere di urgenza di tale provvedimento esclude che lo si possa valutare alla stessa stregua di un provvedimento ordinario. Gli errori che possono implicare la responsabilità della pubblica amministrazione devono rivestire una particolare gravità.

— Riprendendo gli argomenti già svolti nelle cause 106 e 107-63 (Toepfer), la convenuta sostiene che il suo atteggiamento era giuridicamente sostenibile e che essa aveva il diritto di ritenere che il mercato tedesco fosse minacciato da una perturbazione grave nel senso indicato sopra.

— La decisione non è stata adottata per motivi estranei allo scopo dell'articolo 22. L'adozione di misure di salvaguardia da parte del governo tedesco non mirava ad un effetto analogo alla determinazione retroattiva del prezzo franco-frontiera, giuridicamente impossibile. La successione cronologica degli avvenimenti dal 1° ottobre 1963 è sufficiente a dimostrare l'inesattezza di tale affermazione (vedansi le conclusioni nella causa 106-107-63).

— La Commissione non era l'unica a ritenere che sussistessero i presupposti per applicare l'articolo 22; il governo federale ed i rappresentanti degli Stati membri in seno al Comitato di gestione dei cereali condividevano tale punto di vista; non si può quindi far carico alla convenuta di una negligenza tale da costituire un illecito.

— Per il caso che la Corte ritenesse ciò nondimeno che alla convenuta può essere fatto carico di negligenza, la Commissione invoca la circostanza che, a norma dell'articolo 22, essa esercita nei confronti degli Stati membri una semplice attività di controllo; come gli avvocati generali hanno ripetutamente sostenuto, nell'esercizio di tale attività l'amministrazione è responsabile solo in caso di colpa grave.

Gli argomenti svolti sopra dimostrerebbero a sufficienza che nel caso specifico non si può muovere alla convenuta un tale addebito.

Nella replica la *ricorrente* ribatte :

— Essa ignora se la convenuta, prima del 3 ottobre 1963 fosse al corrente dei fatti che ora invoca; essa contesta tale affermazione e chiede che vengano prodotti tutti i documenti relativi;

— Risulta inequivocabilmente dalla sentenza della Corte 1° luglio 1965 che gli argomenti della convenuta circa la complessità dei lavori preliminari alla decisione sono infondati;

— La convenuta non può invocare la brevità del termine giacché essa non l'ha nemmeno utilizzato interamente;

— Circa la tesi della convenuta, secondo cui la sua persuasione dell'imminenza di una grave perturbazione ai sensi dell'articolo 22, era fondata dal punto di vista economico, e circa gli argomenti particolari dedotti in proposito, la Corte ha già respinto, nella sentenza 1° luglio 1965 tutte le conclusioni della Commissione, conclusioni evidentemente erronee;

— Pronunciandosi sulla legittimità di un provvedimento di salvaguardia, sotto la propria responsabilità, la convenuta non può limitarsi ad invocare gli argomenti dedotti dallo Stato membro, i quali devono invece precisamente venire esaminati;

— Il Comitato di gestione, che si limita ad esprimere il proprio parere alla Commissione, non può alleggerire quest'ultima di una responsabilità che incombe esclusivamente ad essa;

— Non vi è alcun principio comune secondo cui la responsabilità amministrativa sarebbe esclusa in caso di negligenza lieve; comunque detto principio è ignoto al diritto tedesco.

A torto la convenuta si richiama in proposito alla giurisprudenza della Corte; questa si riferisce soltanto alle omissioni degli organi di controllo dell'Alta Autorità, mentre nella fattispecie la Commissione non si è astenuta dall'agire, ma ha espressamente approvato la misura di salvaguardia tedesca.

B — *Il rapporto di causalità*

Le parti hanno solo sfiorato l'argomento del rapporto di causalità tra l'illecito ed il presunto pregiudizio. La ricorrente sostiene che se la Commissione avesse soppresso la misura di

salvaguardia, come era suo dovere essa avrebbe potuto effettuare le progettate importazioni senza pagare il prelievo. La sentenza della Corte del 1° luglio 1965 afferma espressamente che gli importatori tedeschi interessati sono stati lesi direttamente ed individualmente dalla decisione della Commissione, quindi è certo il rapporto di causalità tra l'illecito commesso dalla Commissione ed il danno subito dalla ricorrente. La *convenuta* si astiene dall'approfondire le questioni di causalità, limitandosi ad affermare che il suo comportamento è stato corretto e sottolineando i limiti della sua competenza in materia di controllo.

C — *Il concorso degli obblighi di risarcimento*

La *ricorrente* assume che la Commissione è responsabile in solido con le autorità tedesche, che la ricorrente ha citato in giudizio dinanzi ai tribunali nazionali. La responsabilità della Commissione non verrebbe esclusa dalla corresponsabilità delle autorità tedesche.

D — *L'ammontare del danno*

La *ricorrente* assume di aver chiesto, il 1° ottobre 1963, due licenze d'importazione, per il mese di gennaio 1964, relative ai quantitativi di mais indicati nella domanda giudiziale e di aver acquistato sul mercato francese le quantità di mais pure indicate, in previsione della concessione delle licenze. Il rifiuto delle licenze, conseguente alle misure di salvaguardia adottate dal governo federale e confermate dalla Commissione, le avrebbe arrecato un notevole pregiudizio ch'essa scompone come segue :

I — *a*) Le penali versate per l'annullamento di taluni ordini.

b) Le perdite assertivamente subite nell'esecuzione di altri contratti d'acquisto (danno emergente).

II — Il mancato utile risultante dal diniego delle licenze d'importazione (lucro cessante).

La *convenuta* contesta l'esattezza dei calcoli prodotti.

In generale, la convenuta solleva due eccezioni :

a) Per quanto riguarda le *perdite subite* dalla ricorrente, il pregiudizio derivante dai contratti stipulati il 1° ottobre 1963 sarebbe stato causato dall'illecito comportamento della stessa ricorrente. La quantità eccessiva per cui erano state richieste licenze il 1° ottobre dimostrerebbe senza possibilità di dubbio che gli importatori sapevano che una grande falla si era aperta nel sistema dei prelievi. La ricorrente avrebbe agito sconsideratamente sia stipulando, malgrado le circostanze, contratti prima che venissero accolte le sue domande, sia non inserendo

nei contratti una clausola risolutiva per il caso di un eventuale rifiuto della licenza. Essa avrebbe dovuto rendersi conto che una situazione del genere di quella determinatasi il 1° ottobre 1963 era atta a provocare misure di salvaguardia. Essa dovrebbe quindi sobbarcarsi le perdite derivanti dall'annullamento degli ordini passati il 1° ottobre.

La convenuta invoca a tale proposito la sentenza 3-65 (Espérance-Longdoz) e le conclusioni nelle cause 9 e 12-60 (Vloeberghs) nonché 19-60, 20-60, 2-61 e 3-61 (Fives-Lille-Cail). Ed aggiunge che comunque si deve presumere illecito il comportamento della ricorrente che ha stipulato contratti d'acquisto dopo le ore 14, 15 del 1° ottobre, poiché l'EVSt aveva annunziato a quell'ora, mediante affissione, la revoca del prelievo in precedenza pubblicato.

Nella replica, la *ricorrente* sostiene di non aver avuto motivo di dubitare dell'esattezza degli avvisi dell'EVSt. Il prelievo pari a zero era perfettamente corrispondente alla situazione giuridica del giorno. La Commissione, affermando che la ricorrente avrebbe dovuto prevedere le misure di salvaguardia, pretende da essa il presentimento che le autorità tedesche e la Commissione stessa si sarebbero comportate in modo illegittimo.

La ricorrente assume inoltre di aver stipulato i suoi contratti del 1° ottobre 1963 prima delle 14,15; alla Commissione incombe l'onere della prova su questo punto.

Del resto l'EVSt avrebbe dovuto comunicare per telescrivente il contenuto del nuovo avviso a tutti coloro che avevano richiesto licenze d'importazione.

b) Con la seconda eccezione, relativa al *lucro cessante*, la convenuta invoca il principio, ch'essa asserisce comune ai diritti degli Stati membri, secondo cui non si può richiedere alcun risarcimento per la perdita di vantaggi disapprovati dall'ordinamento giuridico in vigore. Poiché il regolamento n. 19 mira a compensare le differenze tra i prezzi praticati nel paese d'esportazione e quelli praticati nel paese d'importazione (vedansi gli articoli 2, 3, e 10 nonché il 5° ed il 9° considerando), il fatto d'importare con prelievo pari a zero dei cereali che possono essere acquistati nel paese d'esportazione ad un prezzo nettamente inferiore al prezzo d'entrata del paese importatore sarebbe incompatibile coi principi di detto regolamento. Ancor più striderebbe con gli stessi principi il fatto che gli importatori traggano da tale situazione un utile di 26,33 o 23,41 marchi la tonnellata, giacché tale utile sarebbe molto superiore a quello che il regolamento n. 19 considera normale, vale a dire al margine da considerarsi al momento della determinazione del prezzo d'entrata a norma dell'articolo 4, margine che in Germania ammonta a 3 DM la tonnellata.

Di conseguenza, la ricorrente potrebbe al massimo preten-

dere il lucro cessante, per le importazioni realmente effettuate, in ragione di 3 DM la tonnellata, mentre per i quantitativi non importati si potrebbe tener conto soltanto di una frazione di detta somma.

Nella replica, la *ricorrente* contesta l'esistenza del principio comune ai diritti degli Stati membri invocato dalla convenuta.

Nella fattispecie non si tratterebbe di una illegittima perdita di utili. Le decisioni della Commissione circa i prezzi franco-frontiera sarebbero giuridicamente vincolanti. La decisione del 27 settembre 1963, che non fissava il prezzo franco-frontiera, non sarebbe mai stata annullata. La ricorrente avrebbe quindi avuto il diritto di basarsi su tale decisione — pienamente adeguata all'effettiva situazione — per la stipulazione dei contratti, non avendo alcuna importanza il fatto che il prelievo fissato fosse a suo vantaggio.

L'utile tratto nella rigida osservanza delle norme vigenti non sarebbe illecito, anche se superiore al normale, e il margine di 3 DM la tonnellata propugnato dalla Commissione sarebbe inammissibile, specie in un regime di libera economia di mercato. D'altra parte non esisterebbe alcun sistema di prezzi imposti.

Nella controreplica, la *convenuta* assume che i principi della sentenza 14 luglio 1967 sono applicabili alla fattispecie, la quale presenterebbe una differenza solo in quanto vi si denuncia una quarta categoria di danni, connessa con la riesportazione di una parte del mais acquistato dalla ricorrente il 1º ottobre 1963. Questa categoria dovrebbe seguire la stessa sorte della seconda, essendo possibile assimilare il danno connesso alla riesportazione alle penali pagate per l'annullamento degli ordini; le considerazioni contenute nella sentenza del 14 luglio 1967 a proposito della seconda categoria (particolarmente in merito al lucro cessante) sarebbero inoltre applicabili alla quarta categoria.

IV — Il procedimento

La Corte, su relazione del giudice relatore e sentite le conclusioni dell'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

Le parti hanno svolto le loro difese orali nell'udienza del 18 ottobre 1967 e l'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 7 novembre 1967.

IN DIRITTO

La ricorrente chiede alla Corte di condannare la Comunità a risarcire, a norma dell'articolo 215 del trattato, il danno che le

sarebbe stato arrecato dalla Commissione con la sua decisione del 3 ottobre 1963, « che autorizza la Repubblica federale di Germania a tener ferme le misure di salvaguardia relative all'importazione di mais, miglio e sorgo ».

Con tale decisione (annullata con sentenza pronunciata da questa Corte il 1° luglio 1965 nelle cause riunite 106 e 107-63) la Commissione, applicando l'articolo 22, n. 2, 3° comma, del regolamento n. 19 del Consiglio, ha mantenuto in vigore, fino al 4 ottobre 1963 incluso, la misura di salvaguardia con cui la Repubblica federale di Germania aveva sospeso, a decorrere dal 1° ottobre, il rilascio di licenze d'importazione con tasso di prelievo pari a zero, per il mais, il miglio, il sorgo e gli altri prodotti contemplati dall'articolo 1, lettera *d*), di detto regolamento.

Poiché la ricorrente ha richiesto, il 1° ottobre, licenze d'importazione per il mese di gennaio successivo e acquistato mais in previsione del rilascio delle licenze, la Commissione sarebbe tenuta a risarcire il danno arrecatole il quale consiste, in primo luogo, nelle penali pagate per recedere dai contratti e nelle perdite subite importando, a condizioni sfavorevoli, le partite effettivamente consegnate e, in secondo luogo, nel lucro cessante derivato dall'impossibilità d'importare cereali con prelievo pari a zero.

La ricorrente fa carico alla Commissione di aver erroneamente applicato l'articolo 22 del regolamento n. 19. Un'applicazione corretta avrebbe implicato la soppressione, non già la convalida della misura di salvaguardia tedesca, il che, a giudizio della ricorrente, avrebbe provocato la disapplicazione, se non la revoca, della misura stessa. La convenuta ribatte che il suo comportamento non può dar luogo a responsabilità poiché, in primo luogo, esso non costituisce un illecito e, in secondo luogo, la norma giuridica che si asserisce violata non è destinata a tutelare degli interessi del genere di quelli della ricorrente.

Appare opportuno valutare l'effetto e la portata dell'impugnata decisione 3 ottobre 1963 nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, e in particolare in rapporto all'applicazione di questa disciplina fatta dalla Commissione con decisione 27 settembre 1963, contro le conseguenze della quale la decisione del 3 ottobre mirava a proteggere il mercato tedesco.

Il regolamento n. 19 del Consiglio ha istituito, nel settore dei cereali, un regime di prelievi intercomunitari pari alla differenza tra i prezzi praticati nello Stato membro esportatore e rispettivamente nello Stato membro importatore, in modo da impedire, sul mercato di uno Stato membro i cui prezzi sono più elevati, le perturbazioni conseguenti alle importazioni da un paese in cui i prezzi sono inferiori.

Il prelievo quindi si determina in base alla differenza tra il prezzo del prodotto reso franco-frontiera dello Stato membro

importatore (prezzo che viene stabilito dalla Commissione secondo le modalità prescritte dall'articolo 26 di detto regolamento, in base ai prezzi praticati sui mercati più rappresentativi dello Stato membro esportatore) e il prezzo d'entrata dello Stato membro importatore, fissato annualmente secondo la procedura ed i criteri stabiliti dall'articolo 4 del regolamento. Quando i prezzi franco-frontiera, stabiliti dalla Commissione per lo Stato esportatore, sono superiori o pari al prezzo d'entrata per lo Stato importatore, il prelievo è quindi uguale a zero.

Dalla motivazione della decisione 3 ottobre 1963 risulta che la Commissione, non conoscendo i prezzi relativi al nuovo raccolto in Francia, nella decisione 27 settembre 1963 aveva trascurato la loro incidenza sulla formazione dei prezzi sul mercato francese, e si era fondata unicamente sui prezzi del mais, del sorgo e del miglio del vecchio raccolto francese, resi franco-frontiera tedesca, i quali erano più elevati del prezzo d'entrata stabilito dalla Repubblica federale di Germania.

Detta decisione 27 settembre 1963 non aveva quindi fissato i prezzi franco-frontiera per tutti i prodotti, con la conseguenza che, il 1° ottobre 1963, il prelievo per l'importazione nella Repubblica federale di Germania di prodotti francesi era pari a zero.

Poiché il regolamento n. 31-63 del Consiglio consentiva, a partire dal 1° ottobre, di fissare in anticipo i prelievi sul mais (al tasso vigente il giorno della presentazione della domanda di licenza) per le importazioni da effettuarsi tre mesi dopo, la ricorrente si valeva di detta possibilità onde fruire dei prezzi del muovo raccolto — che erano inferiori sia al prezzo franco-frontiera determinato con la decisione 27 settembre, sia al prezzo d'entrata tedesco allora in vigore — e, il 1° ottobre 1963, presentava all'EVSt domande di licenza con prelievo prefissato per quantitativi rilevanti di detto prodotto.

Il governo della Repubblica federale di Germania, ritenendo che il rilascio di tali licenze avrebbe comportato una notevole importazione di mais in detto Stato membro durante il mese di gennaio, a prezzi inferiori al prezzo d'entrata, il 1° ottobre 1963 adottava e notificava alla Commissione la misura di salvaguardia consistente nella sospensione, a partire da tale data, del rilascio di licenze d'importazione. Con decisione 3 ottobre, la Commissione convalidava detta misura di salvaguardia fino al 4 ottobre compreso.

Come risulta del resto dalla sentenza di questa Corte in data 1° luglio 1965, detta decisione rappresenta un'applicazione errata dell'articolo 22 del regolamento n. 19, particolarmente in quanto essa ha equiparato le innegabili difficoltà causate dalla decisione 27 settembre a gravi perturbazioni atte a pregiudicare gli obiettivi definiti dall'articolo 39 del trattato. Il 3 ottobre 1963, la Commissione ha applicato l'articolo 22, n. 2, del regolamento n. 19

in circostanze che non giustificavano l'adozione di misure di salvaguardia e l'ha fatto onde porre rimedio ad una situazione sorta dal fatto che essa aveva fissato un prelievo pari a zero.

Essendo a conoscenza del deposito di domande di licenza, essa ha leso gli interessi degli importatori che avevano agito fidandosi di informazioni fornite in conformità alla disciplina comunitaria. Il comportamento della Commissione costituisce dunque in illecito (faute de service) di cui è responsabile la Comunità.

Il fatto che la convenuta tenti di giustificarsi adducendo che i dati economici di cui disponeva il 3 ottobre 1963 non consentivano di escludere la possibilità di gravi perturbazioni, e che quindi la sua erronea valutazione di tali dati sarebbe scusabile, mostra ch'essa non ha compreso la natura dell'illecito di cui le si fa carico. Questo non va ravvisato nell'erronea valutazione dei fatti, ma in un comportamento complessivo che si è essenzialmente concretato nell'abusivo ricorso all'articolo 22, di cui determinati presupposti, del resto capitali, sono stati posti in non cale.

È del pari privo di pertinenza l'assunto della Commissione secondo cui, in forza di un principio generale comune ai diritti dei sei Stati membri, la responsabilità degli organi di controllo sussiste solo in caso di colpa grave. Qualunque sia infatti la natura dei poteri che l'articolo 22 del regolamento n. 19 conferisce alla Commissione, questa deve esaminare ogni misura di salvaguardia che le viene comunicata con la stessa cura cui sono tenuti i governi degli Stati membri e la convalida della misura stessa dà luogo ad un'autonoma responsabilità.

Per quanto riguarda l'assunto che scopo della norma violata non sarebbe la tutela degli interessi della ricorrente, detto articolo 22, unitamente alle altre disposizioni del regolamento n. 19, mira, secondo il tenore del 4° considerando di questo, a garantire un sostegno adeguato ai mercati agricoli durante il periodo transitorio ed inoltre a consentire la graduale realizzazione di un mercato unico, rendendo possibile la libera circolazione delle merci. Gli interessi dei produttori degli Stati membri e quelli del libero commercio tra gli stessi Stati sono del resto espressamente menzionati nella motivazione di detto regolamento.

Particolarmente dall'articolo 18 di questo si desume che l'esercizio della libertà di commercio tra Stati è subordinato unicamente alle esigenze generali contemplate dalle disposizioni del regolamento stesso e dei regolamenti successivi. L'articolo 22 costituisce una deroga a dette norme generali e quindi la violazione di detto articolo va considerata come una violazione di tali norme ed altresì degli interessi che queste mirano a tutelare. Il carattere generale di tali interessi non esclude ch'essi ricomprendano gli interessi di singole imprese, quale la ricorrente, che

partecipano agli scambi intercomunitari in qualità d'importatori di cereali.

Se l'applicazione delle norme giuridiche di cui trattasi non riguarda in genere direttamente ed individualmente dette imprese, ciò non significa che la tutela dei loro interessi non possa essere, e nella fattispecie non sia, voluta da queste norme giuridiche. Non è quindi possibile accogliere l'argomento della convenuta secondo cui la norma contenuta nell'articolo 22 del regolamento n. 19 non è intesa a tutelare gli interessi della ricorrente.

La responsabilità della Comunità è stata accertata in linea di principio ed è quindi opportuno esaminare quali fra gli asseriti danni abbiano rapporto con detta responsabilità.

A questo proposito si devono distinguere due categorie di danni :

— in primo luogo la ricorrente, dopo che, il 3 ottobre 1963, le furono rifiutate le licenze d'importazione, effettuava una parte delle importazioni previste per il mese di gennaio, pagando alle autorità tedesche il prelievo richiesto per i quantitativi di mais acquistati il 1° ottobre in previsione del rilascio delle licenze;

— in secondo luogo la ricorrente, per i rimanenti quantitativi di mais acquistati il 1° ottobre, o annullava gli ordini pagando la penale oppure rivendeva la merce al fornitore al prezzo del giorno, rimborsandogli la differenza rispetto al prezzo d'acquisto, ovvero riesportava la merce.

Quanto alla prima categoria, avendo la ricorrente acquistato il mais in vista di un'importazione con prelievo pari a zero, il danno deriva dalla necessità di pagare un prelievo all'atto dell'importazione. Ora, il rifiuto di rilasciare le licenze con prelievo pari a zero mancava di legittimo fondamento, poiché la decisione della Commissione in data 3 ottobre è stata annullata con sentenza 1° luglio 1965 ed inoltre la misura di salvaguardia tedesca, a quanto risulta dai documenti prodotti dalla ricorrente, è stata dichiarata illegittima dai tribunali tedeschi per ragioni attinenti al diritto tedesco. La riscossione del prelievo, in nome ed a profitto dell'erario della Repubblica federale di Germania, è quindi stata effettuata in contrasto sia col diritto comunitario, sia col diritto tedesco. Stando così le cose, si tratta di stabilire se il danno lamentato non si dovrebbe considerare risarcito in caso di rimborso degli importi indebitamente versati a titolo di prelievo.

Durante la fase orale, la ricorrente ha messo in dubbio che nella fattispecie sussista un diritto al rimborso; la Corte non può tuttavia fondarsi su tale asserzione per riconoscere il carattere definitivo del danno lamentato. È quindi opportuno invitare la ricorrente a dimostrare di aver esaurito tutti i mezzi di tutela

amministrativi e giurisdizionali previsti dal diritto interno, onde ottenere il rimborso degli importi indebitamente pagati a titolo di prelievo. Solo dopo che sia stata fornita tale prova si potrà stabilire se sussista un pregiudizio che la Comunità debba eventualmente risarcire.

La ricorrente deve quindi essere ammessa a fornire la prova sopra indicata.

Si può però affermare sin d'ora che unicamente le importazioni relative al mais acquistato nella convinzione che sarebbero state rilasciate licenze con prelievo pari a zero potranno essere prese in considerazione per determinare l'eventuale pregiudizio da risarcirsi dalla Comunità. È quindi opportuno invitare la ricorrente a fornire la prova che le partite di mais importate durante o in prossimità del gennaio 1964 sono state acquistate con contratti stipulati il 1° ottobre 1963.

La convenuta, in considerazione del fatto che taluni contratti stipulati il 1° ottobre 1963 sono stati conclusi dopo le ore 14,15, sostiene che in questo caso la sua responsabilità è diminuita in quanto la stessa ricorrente, con la sua negligenza, ha contribuito a far sorgere il pregiudizio ch'essa lamenta. In detta ora, infatti, le autorità tedesche avrebbero comunicato agli interessati, mediante affissione, la revoca del prelievo pari a zero, di guisa che un importatore diligente avrebbe potuto rendersi conto dell'aleatorietà delle importazioni da effettuarsi nel mese di gennaio. Inoltre, diversi importatori si sarebbero più volte informati presso le competenti autorità tedesche se il prelievo pari a zero fosse ancora in vigore, il che dimostrerebbe che gli importatori si erano resi conto dell'anormalità della situazione.

Dette richieste d'informazione non permettono tuttavia di concludere che un importatore diligente avrebbe dovuto informarsi ora per ora della situazione. Sia dal contesto dell'articolo 17 del regolamento n. 19, sia dalla descrizione del funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati fatta dalla convenuta, risulta che il prelievo annunciato all'inizio della giornata resta regolarmente in vigore per tutto il giorno.

Ciò premesso, esigere la prova tanto dell'acquisto del mais da parte dell'importatore, il 1° ottobre 1963, prima delle ore 14,15, quanto della sua ignoranza della revoca (del resto illegittima) del prelievo pari a zero, equivarrebbe ad invertire l'onere della prova. Poiché tale inversione non appare giustificata, è opportuno ammettere la convenuta a fornire, ove necessario, la prova che gli acquisti di mais sono stati effettuati da chi conosceva la revoca, libera restando la ricorrente di provare il contrario.

Quanto alla seconda categoria sopramenzionata, la ricorrente, la quale ha annullato una parte degli ordini passati il 1° ottobre 1963 in vista del rilascio delle licenze richieste, sostiene di aver subito un danno, sia in relazione alle somme che ha dovuto

pagare per recedere dai contratti, sia sotto forma di lucro cessante sulle partite di mais acquistate, ma non importate a seguito della misura di salvaguardia.

Le penali versate per recedere dai contratti costituiscono la conseguenza della fiducia, riposta dalla ricorrente, nella regolare applicazione del regolamento n. 19, nonché dell'adozione della misura di salvaguardia convalidata dalla decisione 3 ottobre 1963 della Commissione. La ricorrente, acquistando il 1° ottobre 1963 le partite di mais di cui sopra, si è legittimamente fondata sul vigente regime di prelievi per assumere delle obbligazioni contrattuali, in vista dell'importazione nella Repubblica federale. Essa ha quindi diritto al risarcimento dell'intero pregiudizio subito in relazione al versamento delle penali, a meno che queste siano state più elevate del necessario.

La ricorrente deve dunque essere ammessa a provare che i contratti d'acquisto dai quali ha receduto sono stati stipulati il 1° ottobre 1963, mentre incombe alla convenuta di provare ch'essa ha agito conoscendo la revoca intervenuta alle ore 14,15.

Il danno assertivamente subito per lucro cessante si basa su elementi di natura essenzialmente speculativa. Va infatti rilevato anzitutto che il numero insolitamente elevato di domande di licenza d'importazione presentate in tutta fretta già il 1° ottobre sta ad indicare che gli importatori si erano resi conto che le decisioni in vigore il 1° ottobre offrivano vantaggi inconsueti. I richiedenti, i quali conoscevano il mercato francese ed il livello reale dei prezzi ivi praticati, potevano rendersi conto dell'errore commesso dalla Commissione nella decisione 27 settembre 1963, con cui aveva fissato i prezzi franco-frontiera.

Si può quindi ritenere che la ricorrente era conscia dell'insolita natura speculativa degli acquisti di mais in quelle circostanze. Rinunziando all'operazione, essa si è spontaneamente sottratta ad ogni rischio connesso all'importazione nella Repubblica federale. Non sarebbe quindi equo riconoscerle il diritto all'intero utile che avrebbe potuto ritrarre dall'esecuzione dell'operazione solo iniziata. In considerazione di questa circostanza, il lucro cessante che la Comunità dovrebbe risarcire può essere equamente stimato al massimo nel 10 % di quanto la ricorrente avrebbe versato a titolo di prelievo se avesse dato seguito agli ordini anziché annullarli.

La ricorrente ha poi reso noto alla Corte di aver esperito due azioni di risarcimento, l'una nei confronti della Repubblica federale di Germania dinanzi ad un tribunale tedesco, e l'altra nei confronti della Comunità dinanzi a questa Corte. È opportuno evitare che la diversa valutazione dello stesso danno, da parte di due giudici che applicano norme diverse, si risolva per la ricorrente in un risarcimento vuoi insufficiente, vuoi eccessivo. Prima di stabilire quale sia il danno che la Comunità deve risarcire, è

necessario che il giudice nazionale abbia potuto pronunciarsi sull'eventuale responsabilità della Repubblica federale di Germania.

Ciò premesso, la sentenza definitiva non potrà essere pronunziata finché la ricorrente non avrà prodotto in giudizio la decisione del giudice nazionale. Ciò potrà avvenire indipendentemente dalla prova, da fornirsi dalla ricorrente, di essersi valsa di ogni mezzo a sua disposizione per ottenere la restituzione delle somme indebitamente versate a titolo di prelievo. Qualora risultasse che la ripetizione è stata possibile, ciò potrebbe ripercuotersi sulla valutazione dei danni relativi alla seconda categoria. Tuttavia, l'importanza capitale di detta produzione in giudizio non osta a che la ricorrente fornisca nel frattempo le altre prove precedentemente indicate.

Per quanto riguarda la natura delle sentenze che devono essere prodotte, la ricorrente ha chiesto che venga specificato se sia sufficiente produrre una sentenza pronunciata in una causa-tipo e se siano ammesse soltanto sentenze pronunciate in ultima istanza. La Corte tuttavia deve riservarsi di stabilire in concreto e sentite le parti processuali, se la sentenza pronunciata in una causa analoga oppure la sentenza pronunciata in esito all'azione della ditta Becher e passata in giudicato, possano nella fattispecie costituire sufficienti elementi di giudizio ai fini della presente causa.

Sulle spese

È opportuno soprassedere ad ogni pronuncia sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le deduzioni orali delle parti,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto l'articolo 215 del trattato istitutivo della Comunità economica europea,
visto il regolamento n. 19 del Consiglio di detta Comunità in data 4 aprile 1962, in ispecie l'articolo 22,
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,

pronunziandosi in via interlocutoria, senza pregiudizio per i diritti delle parti, dichiara e statuisce :

1° La ricorrente trasmetterà alla Corte le pronunzie rese dai competenti giudici della Repubblica federale di Germania dinanzi ai quali sono state esperite le azioni di responsabilità nei confronti di quest'ultima.

2° La ricorrente trasmetterà alla Corte i documenti atti a provare ch'essa si è valsa di tutti i mezzi amministrativi e giurisdizionali a sua disposizione per ottenere il rimborso delle somme indebitamente versate all'erario della Repubblica federale di Germania.

3° La ricorrente trasmetterà entro il 31 marzo 1968 i documenti atti a provare ch'essa il 1° ottobre 1963 ha concluso dei contratti per l'acquisto di mais sul mercato francese.

4° È riservata ogni pronuncia sulle spese.

Così deciso a Lussemburgo, il 30 novembre 1967.

Lecourt Donner

Trabucchi Monaco Mertens de Wilmars

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 30 novembre 1967

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

Conclusioni dell'avvocato generale Joseph Gand presentate il 7 novembre 1967 [1]

Signor Presidente, signori Giudici,

Il ricorso introdotto dalla ditta Becher fa parte delle numerose controversie cui ha dato luogo la decisione 3 ottobre 1963, con la quale la Commissione C.E.E. ha autorizzato il governo della Repubblica federale di Germania a mantenere in vigore, fino al 4 dello stesso mese, le misure di salvaguardia adottate il 1° ottobre precedente e consistenti nella sospensione del rilascio di licenze d'importazione per il mais.

La ricorrente, importatrice di cereali con sede in Brema, il 1° ottobre 1963 presentava all'Einfuhr- und Vorratsstelle, organo tedesco competente, due domande di licenza per l'importazione, nel gennaio 1964, di mais francese con prelievo prefissato di 0 DM; le domande venivano respinte il 3 ottobre.

1 — Traduzione dal francese.