SENTENZA DELLA CORTE (quinta sezione)
27 settembre 1988 *

Nelle cause riunite da 106 a 120/87,

aventi ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, del Polimeles Protodikeio (tribunale collegiale di primo grado) di Atene nelle cause dinanzi ad esso pendenti tra

1) **Asteris AE**, società anonima di diritto greco, con sede in Atene (causa 106/87),

2) **Eteria Emboriou kai Antiprossopion Isagogiki-Exagogiki Darva EPE**, società a responsabilità limitata di diritto greco, con sede in Eghio (causa 107/87),

3) **Zanae-Zymai Artopiias Nikoglou AE**, società anonima di diritto greco, con sede in Salonicco (causa 108/87),

4) **Amvrossia Konservopiia Verias AEBE**, società anonima di diritto greco, con sede a Veria (causa 109/87),

5) **Viomichania Trofimon AE**, società anonima di diritto greco, con sede in Kalamata (causa 110/87),

6) **Adelfi Chatziathanassiadi ABE**, società anonima di diritto greco, con sede in Serrés (causa 111/87),

7) **Strymon Ellas-Afi Bitzidi AE**, società anonima di diritto greco, con sede in Serrés (causa 112/87),

* Lingua processuale: il greco.

8) **Elliniki Viomichania Idon Diatrofis AE**, società anonima di diritto greco, con sede in Larissa (causa 113/87),

9) **Intra Anonymos Viomichaniki kai Emboriki Eteria**, società anonima di diritto greco, con sede in Atene (causa 114/87),

10) **Afi Kanakari a. e. kai Exagogiki Eteria Georgikon Proïodon**, società anonima di diritto greco, con sede in Atene (causa 115/87),

11) **Anonymos Viomichaniki Eteria Konservon D. Nomikos**, società anonima di diritto greco, con sede in Atene (causa 116/87),

12) **Omospondia Georgikon Synetairismon Thessalonikis**, società cooperativa di diritto greco, con sede in Salonicco (causa 117/87),

13) **Synetairistika Ergostassia Konservopiias Voriou Ellados Sekove AE**, società anonima di diritto greco, con sede in Salonicco (causa 118/87),

14) **Kyknos AEBE**, società anonima di diritto greco, con sede in Nafplion (causa 119/87)

e

15) **Synetairistiki Eteria Viomichanikis Anaptixeos Trakis Sevath ABE**, società anonima di diritto greco, con sede in Xanthi (causa 120/87), da una parte

e

1) **Repubblica ellenica**, rappresentata dal ministro delle finanze,

e

2) **Comunità economica europea**, nella persona del presidente della Commissione delle Comunità europee, al quale è stato notificato l'atto introduttivo, contumace, dall'altra

domande vertenti sulla competenza dei giudici di uno Stato membro a conoscere di azioni esperite da singoli nei confronti delle autorità nazionali per risarcimento del danno conseguente al mancato versamento di aiuti comunitari, sulla ricevibilità di tali domande alla luce del principio della res judicata di una sentenza della Corte, con la quale veniva respinta un'azione di risarcimento esperita avverso la Comunità e sull'interpretazione della nozione di « aiuti » ai sensi dell'art. 92 del trattato,

LA CORTE (quinta sezione),

composta dai signori G. Bosco, presidente di sezione, U. Everling, Y. Galmot, R. Joliet e F. A. Schockweiler, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: B. Pastor, amministratore

viste le osservazioni presentate:

— per le attrici nella causa principale, Asteris ed altri, dagli avv. ti Arvanitis, Tsiokas e Stamoulis, nella fase scritta, dall'avv. Stamoulis nella fase orale,

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. Gulussis,

vista la relazione d'udienza ed in esito alla fase orale del 31 maggio 1988,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 5 luglio 1988,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con sentenza 30 ottobre 1986, giunta alla Corte il 7 aprile 1987, il Polimeles Protodikeio di Atene ha sollevato, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, tre questioni pregiudiziali vertenti sulla competenza dei giudici di uno Stato membro a conoscere di azioni esperite da singoli nei confronti delle autorità nazionali per risarcimento del danno conseguente al mancato versamento di aiuti nell'ambito della politica agricola comune, sulla ricevibilità di tali domande alla luce del principio della res judicata di una sentenza della Corte, con la quale veniva respinta un'azione di risarcimento esperita avverso la Commissione e sull'interpretazione della nozione di « aiuti » ai sensi dell'art. 92 del trattato CEE.

2 Dette questioni sono sorte nell'ambito di una lite tra le società nominate sotto i numeri da 1 a 15 e la Repubblica ellenica, circa il risarcimento chiesto per il mancato versamento di aiuti alle imprese greche produttrici di concentrato di pomodoro, in seguito ad un errore tecnico, rilevato dalla Corte, contenuto nella normativa comunitaria.

Gli antefatti della causa

3 Con sentenza 19 settembre 1985 (Repubblica ellenica/Commissione, causa 192/83, Racc. pag. 2791) la Corte, su ricorso della Repubblica ellenica, aveva annullato il regolamento della Commissione 15 giugno 1983, n. 1615, il quale stabilisce i coefficienti da applicare all'aiuto alla produzione per il concentrato di pomodoro per la campagna 1983/1984 (GU L 159, pag. 48).

4 L'annullamento veniva disposto in quanto i coefficienti fissati da detto regolamento avevano l'effetto di causare una disparità di trattamento tra la Repubblica ellenica e gli altri Stati membri per quel che riguarda la compensazione delle maggiori spese conseguenti all'uso di imballaggi più piccoli di quel tipo preso in considerazione dal regolamento della Commissione 15 giugno 1983, n. 1618, che fissa per la campagna 1983/1984 il prezzo minimo da corrispondersi, nonché l'importo dell'aiuto alla produzione per taluni prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 159, pag. 52).

5 In questa sentenza la Corte aveva inoltre dichiarato che spettava alla Commissione, a norma dell'art. 176 del trattato CEE, fissare per la Grecia nuovi coefficienti o qualsiasi altro sistema di compensazione che tenesse conto della differenza, quanto al regime di aiuti, tra la Grecia e gli altri Stati membri.

6 In una sentenza di pari data, (Asteris ed altri/Commissione, cause riunite da 194 a 206/88, Racc. pag. 2815), la Corte aveva respinto un ricorso per risarcimento, proposto a norma degli artt. 178 e 215, 2° comma, del trattato CEE, da varie imprese greche produttrici di concentrato di pomodoro, in quanto l'illegittimità del sistema dei coefficienti, rilevata nella sentenza 19 settembre 1985 (causa 192/83, già ricordata) non poteva cionondimeno considerarsi violazione grave di una norma superiore di diritto o il superamento manifesto e grave, da parte della Commissione, dei limiti del proprio potere, di cui la Comunità dovesse rispondere.

7 In esecuzione della sentenza 19 settembre 1985 (causa 192/83, già ricordata) la Commissione aveva adottato il regolamento 20 febbraio 1986, n. 381, relativo al pagamento supplementare di un aiuto alla produzione per taluni imballaggi di determinate dimensioni contenenti concentrato di pomodoro ottenuto da pomodori greci nella campagna di commercializzazione 1983/1984 (GU L 44, pag. 10).

8 Su ricorsi proposti dalla Repubblica ellenica e dalle imprese produttrici, nella sentenza 26 aprile 1988 (Asteris ed altri e Repubblica ellenica/Commissione, cause riunite 97, 193, 99 e 215/86, Racc. 1988, pag. 2181) la Corte ha annullato il rifiuto della Commissione, invitata dalla Repubblica ellenica, a norma dell'art. 175, a dare piena esecuzione alla sentenza 19 settembre 1985 (causa 192/83, già ricordata), di prevedere il versamento complementare di un aiuto alla produzione per imballaggi di determinate dimensioni, contenenti concentrato di pomodoro ottenuto con pomodori greci durante le campagne di commercializzazione 1984/1985, 1985/1986 e 1986/1987.

9 Parallelamente all'azione esperita dinanzi alla Corte nelle cause riunite 97, 193, 99 e 215/86 (sentenza 26 aprile 1988, già citata) le imprese di cui ai nn. 1-15 avevano intentato una causa dinanzi al Polimeles Protodikeio di Atene, al fine di far dichiarare che la Repubblica ellenica doveva versare loro determinati importi equivalenti per le campagne di commercializzazione 1981/1982, 1982/1983 e 1983/1984 alla

differenza tra l'aiuto effettivamente riscosso in applicazione dei coefficienti fissati nei regolamenti della Comunità e l'aiuto che loro sarebbe spettato se questi regolamenti non fossero stati viziati dall'illegittimità accertata dalla Corte nella sentenza 19 settembre 1985 (causa 192/83, già ricordata).

10 In queste circostanze, il Polimeles Protodikeio di Atene, con sentenza 31 ottobre 1986, ha sospeso il procedimento fino a che la Corte di giustizia non si sia pronunciata sulle seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se i giudici nazionali di uno Stato membro delle Comunità europee siano competenti a conoscere delle domande proposte dai singoli contro le competenti autorità nazionali onde ottenere il pagamento di aiuti da queste dovuti ma non corrisposti a causa di un errore di applicazione del diritto comunitario, mentre le autorità nazionali possono chiedere il rimborso alle competenti istituzioni comunitarie, in particolare nel contesto dell'attuazione del regolamento (CEE) del Consiglio n. 729/70, relativo al finanziamento della politica agricola comune.

In caso di soluzione affermativa:

2) Se la sentenza con cui la Corte di giustizia delle Comunità europee ha respinto il ricorso, proposto fra l'altro dall'attore nella presente causa e diretto contro la Commissione, per i motivi indicati nella sentenza 19 settembre 1985, nelle cause riunite da 194 a 206/83, osti alla presente azione esperita dall'attrice contro la Repubblica ellenica, avente ad oggetto il pagamento di un risarcimento con riguardo agli aiuti non riscossi che le autorità greche avrebbero dovuto versarle se, nel contesto del regolamento (CEE) del Consiglio n. 729/70, esse li avessero fatti valere nei confronti del FEAOG.

In caso di soluzione negativa di tale questione:

3) Se il pagamento da parte delle autorità nazionali di un risarcimento a dei singoli titolari di industrie di trasformazione e beneficiari di un aiuto a norma dei regolamenti (CEE) del Consiglio n. 729/70 e n. 516/77, a causa di un errore tecnico delle competenti autorità comunitarie,

a) sia subordinato alla semplice informazione delle autorità comunitarie da parte di quelle nazionali per essere in regola col diritto comunitario (art. 92 del trattato CEE)

oppure

b) debba costituire oggetto di previa autorizzazione dell'autorità comunitaria, a norma dell'art. 93 del trattato CEE, come è stato interpretato ed attuato nel contesto dei regolamenti (CEE) del Consiglio n. 729/70 e n. 516/77.

c) Se la domanda di risarcimento delle imprese attrici sia in contrasto col regolamento (CEE) della Commissione n. 381/86, in quanto riguarda la campagna 1983/1984 ».

11 Per una più ampia esposizione degli antefatti, della procedura e delle osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia CEE si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi aspetti del fascicolo sono riportati in prosieguo solo nella misura necessaria per il ragionamento della Corte.

Sulla prima questione

12 Vista nel contesto della seconda e della terza questione e alla luce delle circostanze concrete, nonché delle considerazioni esposte nelle sentenze di rinvio, la prima questione va considerata come mirante ad accertare se il diritto comunitario osti a che i giudici nazionali conoscano di un'azione esperita da singoli nei confronti delle competenti autorità nazionali per il risarcimento del danno patito a causa della mancata corresponsione di aiuti comunitari per effetto di un errore che viziava la disciplina comunitaria.

13 A questo proposito, è opportuno sottolineare anzitutto che, in fatto di azioni di risarcimento, il diritto comunitario lascia intatte le norme nazionali sulla competenza giurisdizionale relative alle liti riguardanti i cittadini dello Stato di cui trattasi.

14 La Corte ha competenza esclusiva solo nell'ipotesi in cui l'azione miri al risarcimento di un danno assertivamente imputabile alla Comunità, obbligata, a norma dell'art. 215, 2° comma, del trattato CEE, a risarcire conformemente ai principi generali degli ordinamenti giuridici degli Stati membri il danno arrecato dalle sue istituzioni o dai suoi dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni. La determinazione di questa responsabilità rientra, a norma dell'art. 178, nella competenza della Corte, ad esclusione di quella di qualsiasi altro giudice nazionale (sentenza 14 gennaio 1987, Bedburg, causa 281/84, Racc. pagg. 49, 84).

15 Si deve perciò risolvere la prima questione dichiarando che la Corte, a norma dell'art. 178 del trattato CEE, ha competenza esclusiva a conoscere delle azioni per risarcimento, a norma dell'art. 215, 2° comma del trattato CEE, esperite nei confronti della Comunità. I giudici nazionali conservano invece la competenza a conoscere delle azioni di risarcimento del danno arrecato ai singoli dalle autorità nazionali, in occasione dell'applicazione del diritto comunitario.

Sulla seconda questione

16 Con la seconda questione, il giudice a quo chiede, in sostanza, se la sentenza della Corte 19 settembre 1985 (cause riunite da 194 a 206/83, già ricordate), con la quale è stata respinta la domanda di risarcimento proposta da imprese produttrici di concentrato di pomodoro nei confronti della Commissione, osti all'azione di risarcimento esperita dalle stesse imprese contro la Repubblica ellenica.

17 A questo proposito, è opportuno ricordare che nella sentenza 19 settembre 1985 (cause riunite da 194 a 206/83, già ricordate) la Corte ha affermato che la responsabilità per l'illegittimità del sistema dei coefficienti, rilevata nella sentenza di pari data pronunciata nella causa 192/83, incombeva alla Comunità e che la Corte era perciò competente a conoscere della domanda di risarcimento in forza degli artt. 178 e 215, 2° comma, del trattato. Nella stessa sentenza, la Corte ha però respinto la domanda di risarcimento in quanto l'errore tecnico che viziava la disciplina comunitaria, pur se obiettivamente si è risolto in una disparità di trattamento dei produttori greci, non può tuttavia considerarsi violazione grave di una norma giuridica superiore o disconoscimento manifesto e grave, da parte della Commissione, dei propri poteri, di cui la Comunità debba rispondere.

18 Questa sentenza della Corte osta a che la responsabilità di un'autorità nazionale, che si è limitata a dare esecuzione alla disciplina comunitaria ed alla quale non può imputarsi l'illegittimità di cui questa è viziata, possa essere coinvolta per lo stesso motivo.

19 La sentenza della Corte non preclude tuttavia l'esperimento di un'azione di risarcimento, esperita per una causa diversa dall'illegittimità della disciplina comunitaria di cui trattasi in detta sentenza nei confronti delle autorità nazionali nemmeno se hanno agito nell'ambito del diritto comunitario.

20 Così stando le cose, si deve risolvere la seconda questione dichiarando che la sentenza della Corte 19 settembre 1985 (cause riunite da 194 a 206/83, già ricordate), che ha respinto la domanda di risarcimento proposta da imprese produttrici di concentrato di pomodoro nei confronti della Comunità, a norma degli artt. 175 e 215, 2° comma, del trattato CEE, non preclude l'azione di risarcimento esperita dalle stesse imprese nei confronti della Repubblica ellenica, basata su altra causa consistente in un illecito o in un comportamento proprio imputabile alle autorità elleniche, nemmeno se hanno agito nell'ambito del diritto comunitario.

Sulla terza questione

21 Con la terza questione, il giudice a quo chiede in sostanza se il risarcimento che la Repubblica ellenica potrebbe essere condannata a pagare alle imprese in questione, in conseguenza dell'errore da cui era viziata la disciplina comunitaria, si debba considerare un aiuto ai sensi degli artt. 92 e 93 del trattato CEE e se il regolamento n. 381/86 osti all'azione di risarcimento esperita dalle imprese interessate contro la Repubblica ellenica.

22 Quanto alla prima parte della terza questione, si deve ricordare che il divieto di aiuti pubblici, sancito dall'art. 92, n. 1, del trattato CEE, comprende tutti gli aiuti concessi dagli Stati o mediante risorse degli Stati alle imprese (sentenza 22 marzo 1977, Steinicke, causa 78/76, Racc. pag. 595) e riguarda perciò gli interventi di carattere pubblico che possono avere l'effetto di falsare le condizioni normali degli scambi tra Stati membri (sentenza 10 ottobre 1978, Hansen, 148/77, Racc. pag. 1787).

23 Ne consegue che i pubblici aiuti, che costituiscono misure delle pubbliche autorità che favoriscono talune imprese o taluni prodotti, hanno natura giuridica del tutto diversa dal risarcimento che le autorità nazionali siano eventualmente condannate a corrispondere ai singoli, per un danno da loro causato.

24 Si deve perciò risolvere la prima parte della terza questione dichiarando che il risarcimento che le autorità nazionali siano condannate a pagare a dei singoli per il danno loro arrecato non costituisce un aiuto ai sensi degli artt. 92 e 93 del trattato CEE.

25 Quanto alla seconda parte della terza questione, secondo la costante giurispudenza è opportuno distinguere le domande di risarcimento del danno conseguente all'illegittimità, come quella accertata dalla Corte nella sentenza 19 settembre 1985, dall'azione per il pagamento di somme dovute ai sensi della normativa comunitaria, che non può essere esperita in forza degli artt. 178 e 215, 2° comma, del trattato CEE (vedansi sentenze 4 ottobre 1979, Ireks, causa 238/78, Racc. pag. 2955; DGV, cause riunite 241, 242 e da 245 a 250/78, Racc. pag. 3017; Interquelle, cause riunite 261 e 262/78, Racc. pag. 3045; Dumortier, cause riunite 64 e 113/76, 167 e 239/78, 27, 28 e 45/79, Racc. pag. 3091).

26 Questa distinzione tra azione di risarcimento ed azione per il pagamento vale anche quando il singolo adisce il giudice nazionale per far dichiarare la responsabilità delle competenti autorità nazionali in fatto di applicazione del diritto comunitario.

27 A questo proposito, si deve ricordare che il regolamento n. 381/86, adottato per sostituire il regolamento n. 1615/83, annullato dalla sentenza 19 settembre 1985 (causa 192/83, già ricordata) ha concesso alle imprese greche l'aiuto complementare che non era stato loro versato per effetto dell'errore tecnico che viziava il regolamento annullato dalla Corte.

28 È vero che le imprese ricorrenti hanno così potuto ottenere il pagamento delle somme loro spettanti ai sensi della normativa comunitaria, ma ciò non le priva del diritto di pretendere, mediante un'azione di risarcimento, la riparazione del maggiore danno eventualmente subito per non aver riscosso delle somme alla data alla quale esse vi avrebbero avuto diritto.

29 Si deve però tener presente che, con la sentenza 19 settembre 1985 (cause riunite da 194 a 206/83, già ricordate) la Corte ha respinto il ricorso di risarcimento proposto dalle imprese contro la Comunità e fondato sull'illegittimità del sistema dei coefficienti. Emerge d'altro canto dalla soluzione della seconda questione che, così stando le cose, l'azione di risarcimento contro la Repubblica ellenica può fondarsi solo su una causa diversa da quella sulle quali si basavano i ricorsi respinti dalla Corte.

30 Si deve quindi risolvere la seconda parte della terza questione dichiarando che il regolamento n. 381/86, che concede alle imprese greche un aiuto complementare che non era stato loro versato a causa di un errore tecnico che viziava il regolamento n. 1615/83, annullato dalla Corte con sentenza 19 settembre 1985 (causa 192/83, già ricordata) non osta a che le imprese interessate esperiscano un'azione contro la Repubblica ellenica per il risarcimento del danno eccedente la somma versata retroattivamente, a norma del regolamento. Detta azione può fondarsi solo su una causa diversa da quella su cui si basavano i ricorsi respinti dalla Corte con la sentenza 19 settembre 1985 (cause riunite da 194 a 206/83, già ricordate).

Sulle spese

31 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non sono ripetibili. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice di merito, al quale spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (quinta sezione),

pronunciandosi sulle questioni ad essa sottoposte dal Polimeles Protodikeio di Atene, con sentenza 30 ottobre 1986, dichiara:

1) La Corte, a norma dell'art. 178 del trattato CEE, ha competenza esclusiva a conoscere delle azioni per risarcimento, a norma dell'art. 215, 2° comma, del trattato CEE, esperite nei confronti della Comunità. I giudici nazionali conservano invece la competenza a conoscere delle azioni di risarcimento del danno arrecato ai singoli dalle autorità nazionali, in occasione dell'applicazione del diritto comunitario.

2) La sentenza della Corte 19 settembre 1985 (cause riunite da 194 a 206/83, già ricordate), che ha respinto la domanda di risarcimento proposta da imprese produttrici di concentrato di pomodoro nei confronti della Comunità, a norma degli artt. 178 e 215, 2° comma, del trattato CEE, non preclude l'azione di risarcimento esperita dalle stesse imprese nei confronti della Repubblica ellenica, basata su altra causa consistente in un illecito o in un comportamento proprio imputabile alle autorità elleniche, nemmeno se hanno agito nell'ambito del diritto comunitario.

3) Il risarcimento che le autorità nazionali siano condannate a pagare a dei singoli per il danno loro arrecato non costituisce un aiuto ai sensi degli artt. 92 e 93 del trattato CEE.

4) Il regolamento n. 381/86, che concede alle imprese greche un aiuto complementare che non era stato loro versato a causa di un errore tecnico che viziava il regolamento n. 1615/83, annullato dalla Corte con sentenza 19 settembre 1985

(causa 192/83, già ricordata) non osta a che le imprese interessate esperiscano un'azione contro la Repubblica ellenica per il risarcimento del danno eccedente la somma versata retroattivamente, a norma del regolamento. Detta azione può fondarsi solo su una causa diversa da quella su cui si basavano i ricorsi respinti dalla Corte con la sentenza 19 settembre 1985 (cause riunite da 194 a 206/83, già ricordate).

Bosco Everling

Galmot Joliet Schockweiler

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 settembre 1988.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente della quinta sezione

G. Bosco