CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 13 OTTOBRE 1981

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Le cause a cui queste conclusioni si riferiscono hanno origine da azioni di risarcimento dei danni, promosse contro il Consiglio e la Commissione in base all'articolo 178 del Trattato CEE da talune imprese italiane, produttrici di semole di granturco o di rotture di riso destinate all'industria della birra (vi è con esse anche una società che fabbrica la birra, e che agisce in quanto cessionaria del diritto alla restituzione alla produzione spettante all'impresa sua fornitrice di semole di granturco e rotture di riso). Le attrici fanno valere il danno subìto per effetto dell'abolizione delle restituzioni alla produzione relative ai due menzionati prodotti agricoli durante il periodo dall'agosto-settembre 1975 al 19 ottobre 1977. Conviene ricordare, a tal proposito, che l'abolizione venne disposta dai regolamenti del Consiglio n. 665 e 668 del 4 marzo 1975 — con decorrenza dal 1° agosto 1975 per le semole di granturco e dal 1° settembre 1975 per le rotture di riso — e che la nostra Corte, con sentenza 19 ottobre 1977 nelle cause riunite 124/76 e 20/77, Moulins et Huileries de Pont-à Mousson e Société Coopérative Providence Agricole de la Champagne, ritenne la misura soppressiva contenuta nel regolamento 665/75 incompatibile con il principio di eguaglianza, lasciando alle istituzioni comunitarie il compito di far cessare la situazione discriminatoria. A seguito di ciò il Consiglio, con i regolamenti 1125, 1126 e 1127 del 22 maggio 1978, provvide nel senso di reintrodurre le restituzioni di cui trattasi, ma soltanto a decorrere dalla data della sentenza. Ora le attrici chiedono il risarcimento del danno con riferimento al periodo di tempo intercorso fra le misure soppressive delle restituzioni (o, in tre casi, da una data ulteriore) e la data del ripristino del beneficio comunitario.

Le istituzioni convenute hanno eccepito, in via preliminare, che le domande sarebbero irricevibili, perchè tardive. E dato che la Corte ha deciso di esaminare separatamente tale eccezione, le mie conclusioni di oggi si limitano alla questione di ricevibilità.

2. La norma invocata dalla Commissione e dal Consiglio a sostegno della loro tesi è l'articolo 43 del Protocollo dello Statuto della Corte, allegato al Trattato CEE. Nella sua prima frase, questo articolo dispone: «Le azioni contro la Comunità in materia di responsabilità extracontrattuale si prescrivono in cinque anni a decorrere dal momento in cui avviene il fatto che dà loro origine». Si tratta perciò, nella specie, di determinare quale sia il fatto da cui hanno avuto origine le domande delle ditte attrici, o più esattamente il fatto generatore della responsabilità extracontrattuale comunitaria che ha messo i soggetti lesi in condizione di poter esercitare l'azione prevista dall'articolo 178 del Trattato CEE.

Secondo le istituzioni convenute, tale fatto si identifica con la pubblicazione dei due regolamenti che soppressero le restituzioni alla produzione relative alle semole di granturco e alle rotture di riso. La data di decorrenza del periodo di prescrizione sarebbe perciò il 20 marzo 1975; e siccome risulta che tutte le domande giudiziali sono state introdotte dopo il 20 marzo 1980, esse sarebbero precluse dalla prescrizione. Secondo i ricorrenti, invece, dato che la responsabilità extracontrattuale implica l'esistenza di un danno, bisognerebbe assumere come termine *a quo* il momento in cui il danno si è verificato, cioè il momento della mancata corresponsione delle restituzione alle imprese che abbiano prodotto semole di granturco o rotture di riso.

3. Osservo in primo luogo che dal testo del citato articolo 43 non può, a mio avviso, ricavarsi alcun argomento a favore del punto di vista delle istituzioni convenute. Queste hanno cercato di valorizzare la circostanza che la norma in questione si riferisce al fatto generatore della responsabilità, e non alla lesione della sfera giuridico-patrimoniale del soggetto danneggiato; il fatto contemplato dall'articolo 43 sarebbe dunque l'avvenimento che è causa del danno.

A rigor di termini, però, la norma parla del fatto che dà origine alle azioni per risarcimento di danni (ciò è particolarmente evidente nel testo in lingua italiana); lasciando così aperto il problema, se sia indispensabile o no che il danno si sia già verificato per poter promuovere l'azione. Lo stesso problema sussiste, d'altronde, anche se si è d'avviso che l'articolo anzidetto, indipendentemente dalla sua formulazione, abbia voluto indicare il fatto generatore della responsabilità: in verità, è fuor di dubbio che l'obbligo di risarcire il danno presuppone, oltre ad un contegno illecito, anche la sua ripercussione pregiudizievole sul soggetto passivo, ma il pregiudizio deve essersi realizzato o è sufficiente che il fatto illecito sia accompagnato dalla *previsione* del danno?

4. La giurisprudenza di questa Corte non ha seguito a tal riguardo una linea costante. In un brano della sentenza 14 dicembre 1962 relativa alle cause riunite 46 e 47/59, Meroni (Raccolta 1962, p. 763, v. in particolare a p. 782), venne accolta l'idea che il periodo di prescrizione fissato dall'articolo 40 dello Statuto CECA della Corte non può cominciare a decorrere, se non c'è un danno certo, di ammontare definito; e l'articolo in questione corrisponde esattamente all'articolo 43 dello Statuto CEE. Ma la sentenza del 2 giugno 1976 relativa alle cause riunite 56 e 60/74, Kampffmeyer (Raccolta 1976, p. 711) ha affermato che «l'articolo 215 del Trattato (CEE) non vieta di adire la Corte per far dichiarare la responsabilità della Comunità per danni imminenti e prevedibili con una certa sicurezza, anche se l'entità del danno non è ancora esattamente determinabile» (punto 6 della motivazione). Nelle cause indicate, alcune imprese molitorie tedesche avevano chiesto, con atti depositati nel luglio 1974, che venisse dichiarata la responsabilità della Comunità per il danno che avrebbero patito nella stagione cerealicola 1974-1975 — e cioè per un danno futuro — in conseguenza della disciplina dei prezzi e delle sovvenzioni relativa al grano duro, contenuta in un gruppo di regolamenti pubblicati fra maggio e giugno del 1974. Le istituzioni

convenute avevano eccepito che il diritto comunitario ammetterebbe l'azione di risarcimento solo per danni effettivamente patiti. La Corte respinse questa eccezione, e ritenne che «le ricorrenti avevano il diritto, dopo la publicazione della normativa comunitaria in questione e prima della sua entrata in vigore, di adire la Corte per sottoporle la questione del se e entro quali limiti detta disciplina implicasse nei loro confronti una discriminazione rispetto ai loro concorrenti francesi e, in caso affermativo, se tale disciplina, per questo motivo, contravvenisse al principio della parità di trattamento» (punto 8 della motivazione). La sentenza del 2 marzo 1977 nella causa 44/76, Milch-, Fett- und Eier-Kontor (Raccolta 1977, p. 393) ha infine ribadito che è possibile far dichiarare la responsabilità extracontrattuale della Comunità anche per danni futuri, purchè «imminenti e prevedibili con una certa sicurezza, anche se l'entità del danno non è ancora esattamente determinabile».

Le convenute fanno leva sulle sentenze Kampffmeyer e Milch-, Fett- und Eier-Kontor per dedurne che le imprese ricorrenti avevano la possibilità di agire in giudizio fin dal momento in cui furono pubblicati i regolamenti soppressivi delle restituzioni relative alle semole di granturco e alle rotture di riso. Perciò è a questo momento che bisognerebbe riferirsi per individuare il termine *a quo* del periodo di prescrizione delle azioni di risarcimento di cui trattasi. Una delle obbiezioni espresse dalle ricorrenti a tal proposito consiste nel negare che la facoltà di chiedere il risarcimento dei danni futuri abbia influenza sull'inizio del periodo di prescrizione di cui al citato articolo 43 dello Statuto (CEE) della Corte. Secondo questa tesi, la sentenza Kampffmeyer sopra menzionata, pur riconoscendo ai soggetti interessati la facoltà di agire in giudizio fin dal momento della pubblicazione del provvedimento che è all'origine del danno, non li avrebbe obbligati a proporre l'azione immediatamente, sotto pena della decorrenza della prescrizione estintiva. Ma non si deve dimenticare che ogni periodo di prescrizione di un'azione giudiziaria comincia a decorrere dalla data in cui l'azione può essere esercitata: è il concetto stesso di prescrizione estintiva che comporta tale conseguenza. Soltanto se la domanda di risarcimento di danni futuri fosse concepita come un rimedio giudiziario diverso dalla domanda di risarcimento di danni già verificatisi (per esempio, come una forma di tutela preventiva rispetto al semplice pericolo del verificarsi di un danno) si potrebbero immaginare due diversi periodi di prescrizione rispettivamente per l'una e l'altra azione; ma questa è una ipotesi estranea al diritto comunitario che prevede un solo tipo di azione in materia di responsabilità extracontrattuale, diretta ad accertare la responsabilità e a risarcire il danneggiato. Perciò mi sembra che, nei limiti in cui l'azione ex articoli 215 e 178 del Trattato CEE è considerata proponibile anche per danni futuri, il momento a partire dal quale la facoltà di agire può essere esercitata rappresenti il termine *a quo* della prescrizione, per ogni azione mirante a stabilire la responsabilità comunitaria a seguito dello stesso fatto dannoso.

5. Il punto che è essenziale chiarire, per decidere la questione controversa, concerne l'identificazione del fatto illecito del quale la Comunità è considerata responsabile dalle imprese ricorrenti. Si tratta veramente della *sola emanazione* dei provvedimenti soppressivi delle restituzioni alla produzione di semole di granturco e di rotture di riso; vale a dire, della loro emanazione considerata indipendentemente dalla loro entrata in vigore? La risposta non può che essere negativa: se per qualsiasi motivo quei prov-

vedimenti non fossero entrati in vigore, il fatto illecito non vi sarebbe stato.

Tale constatazione — valida, a mio avviso, in ogni ipotesi nella quale la responsabilità extracontrattuale viene fatta discendere da una misura normativa — si rafforza nel caso di specie. Nella citata sentenza 19 ottobre 1977, Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson e Soc. Coopérative Providence Agricole de la Champagne, la Corte dichiarò che «la situazione giuridica sorta per effetto dell'articolo 3 del regolamento 665/75 ... è incompatibile con il principio di uguaglianza» e che «spetta alle istituzioni comunitarie competenti fare il necessario per ovviare a tale situazione» (punto 28 della motivazione). Più oltre la stessa sentenza osservò che «vi sono molteplici possibilità di ripristinare la parità di trattamento tra i due prodotti in questione ...». In realtà, dunque, il fatto illecito del quale la CEE è chiamata a rispondere è la *situazione discriminatoria* creatasi per effetto dei provvedimenti soppressivi delle restituzioni. Tale situazione sussiste a partire dal momento dell'applicazione di quei provvedimenti. Essa avrebbe potuto non verificarsi mai, qualora le autorità comunitarie, nel periodo di alcuni mesi intercorso fra l'emanazione dei provvedimenti soppressivi e la loro entrata in vigore, avessero disposto anche l'abolizione delle restituzioni per l'amido, che costituiva il prodotto simile trattato in modo diverso. Una delle possibilità di ripristinare la parità di trattamento fra i due prodotti messi a confronto (amido e semole di granturco utilizzati per la fabbricazione della birra), era rappresentata infatti dalla cessazione del regime di aiuti comunitari per entrambi. È appena necessario aggiungere che un altro modo di evitare che la discriminazione si concretasse, avrebbe potuto consistere nell'abrogazione delle misure soppressive prima che avessero effetto; ma questa ipotesi era meno verosimile, e sappiamo che fu necessaria la sentenza della Corte per indurre le istituzioni comunitarie alla decisione di ripristino delle restituzioni abolite.

Da tali considerazioni discende la conseguenza che le imprese ricorrenti non avrebbero potuto agire, fra il 20 marzo 1975 e la data dell'entrata in vigore delle norme soppressive, neppure utilizzando la facoltà di chiedere il risarcimento dei danni futuri, per il semplice motivo che la situazione illecita non si era ancora verificata.

6. Altre riflessioni utili si possono fare partendo dalla natura del fatto illecito, così come ho creduto di poterlo identificare. Una situazione discriminatoria non è un illecito istantaneo, bensì un illecito permanente, che dura nel tempo e produce man mano effetti dannosi sempre più cospicui. Ora, se si condivide la tesi da me accolta, secondo cui la situazione illecita nella specie ha avuto inizio al momento dell'entrata in vigore dei regolamenti 665 e 668 del 1975, il risultato — per quanto concerne la decorrenza del periodo di prescrizione — è lo stesso al quale pervengono i ricorrenti, facendo leva sul fatto che i danni hanno cominciato a verificarsi dal momento in cui le restituzioni avrebbero potuto essere pretese, secondo il regime abolito da quelle misure. Ma poniamoci dal punto di vista

di chi affermi che il primo manifestarsi della situazione illecita coincide con la data di emanazione dei citati regolamenti; ciò non toglie che la situazione sia rimasta illecita fino al 19 ottobre 1977, data a partire dalla quale le restituzioni sono state nuovamente esigibili. La prescrizione dell'azione di risarcimento è dunque maturata progressivamente, come in ogni caso di illecito permanente; e si dovrà ritenere prescritta soltanto la possibilità di chiedere i danni eventualmente provocati dalla situazione discriminatoria nel periodo anteriore ai cinque anni che precedono l'esercizio dell'azione.

Conviene poi mettere in luce che, qualora si ravvisasse nella specie una figura di illecito permanente realizzatosi a partire dal momento in cui furono emanate le misure soppressive delle restituzioni, bisognerebbe escludere che i soggetti danneggiati avessero la facoltà di agire per il risarcimento dei danni futuri, nel periodo fra il marzo 1975 e la data di entrata in vigore di quelle misure. Abbiamo visto infatti che, secondo la citata sentenza Kampffmeyer, i danni futuri devono essere «prevedibili con una certa sicurezza», al momento in cui l'azione è proposta; ma un grado sufficiente di sicurezza non c'era finchè le istituzioni comunitarie erano in grado di evitare interamente le conseguenze dannose dei provvedimenti emanati, assumendo uno dei due orientamenti che ho in precedenza descritti (abolizione delle restituzioni anche per l'amido, o abrogazione tempestiva di quei provvedimenti).

Ancora a proposito della prevedibilità del danno, va infine considerata un'altra circostanza. Il diritto a percepire le restituzioni alla produzione di cui trattasi era subordinato, come si è visto, sia per le semole di granturco che per le rotture di riso, alla condizione che le une e le altre fossero utilizzate per la fabbricazione della birra. Ciò implica che il rischio di subire un danno per mancata corresponsione delle restituzioni era influenzato dalle scelte delle imprese produttrici e dall'atteggiamento degli acquirenti, rispettivamente circa la destinazione e l'impiego delle semole e delle rotture di riso. In una situazione così caratterizzata, è difficile ammettere che tutte le imprese potenzialmente interessate, al momento in cui vennero abolite le restituzioni per i due prodotti anzidetti, fossero in grado di prevedere con una certa sicurezza che avrebbero subìto un danno (a meno che non si giunga fino a ritenere che l'azione di risarcimento per danni futuri possa essere proposta da chiunque faccia parte di una categoria *potenzialmente* danneggiata nel suo insieme da un provvedimento comunitario!).

7. Il rappresentante della Commissione, a sostegno della tesi secondo cui il fatto illecito avrebbe, nella specie, carattere istantaneo e non permanente, ha espresso nel corso dell'udienza l'opinione che il danno sarebbe consistito nella perdita di valore delle imprese, verificatasi immediatamente dopo la pubblicazione delle misure soppressive delle restituzioni. Non mi sembra, però, che dalla pretesa natura del danno subìto dalle imprese si possa risalire alla natura del fatto illecito: il procedimento logico è quello inverso. Anche la configurazione dell'illecito di cui trattasi come una situazione discriminatoria che avrebbe avuto inizio allorchè le misure soppresse furono emanate consentirebbe in teoria di annoverare fra le conseguenze dannose percepibili in quel momento iniziale la perdita di valore delle imprese (che si sarebbe tradotta poi

nel calcolo dell'incidenza sul patrimonio aziendale del mancato introito previsto). Ma qui si discute della ricevibilità di determinate azioni e non si deve dimenticare, in primo luogo, che esse sono state proposte dopo che il mancato introito per la soppressione delle restituzioni era divenuto una realtà, e in secondo luogo che il danno di cui le ricorrenti chiedono il risarcimento è quello provocato dall'abolizione e dal mancato ripristino, in un periodo determinato ed ormai trascorso, delle restituzioni per le semole di granturco e le rotture di riso. Perciò il punto di vista della Commissione non mi sembra affatto convincente, e rimango persuaso che l'illecito *de quo* consista nella situazione discriminatoria prolungatasi dalla data di applicazione delle misure soppresse al 19 ottobre 1977, con gli effetti dannosi maturati via via a seguito della mancata corresponsione delle restituzioni.

8. A conferma di questa tesi, segnalo il carattere aberrante delle conseguenze alle quali ha condotto lo sviluppo dell'opposto punto di vista. L'impresa ricorrente nella causa 257/80 (la società Mangimi Niccolai) ha iniziato la produzione di semole e semolini destinati all'industria della birra soltanto nel marzo 1976; cioè in epoca successiva sia all'emanazione sia all'entrata in vigore dei provvedimenti che soppressero le restituzioni per tale categoria di prodotti. Tuttavia le istituzioni convenute ritengono che anche in questo caso la prescrizione abbia cominciato a decorrere dal momento della pubblicazione dei regolamenti 665 e 668 del 1975. Ciò equivale a sostenere che il periodo dal marzo 1975 al marzo 1976, durante il quale manifestamente l'impresa non aveva titolo per pretendere il risarcimento del danno collegato alla discriminazione contro i produttori di semole per l'industria della birra, debba egualmente comprendersi nel quinquennio della prescrizione, come se vi fosse stata una pura e semplice inerzia dell'avente diritto (a meno che non si ritenga che l'impresa in questione poteva agire per danni ancora prima di iniziare la produzione del bene oggetto di discriminazione). Per superare tale difficoltà, il Consiglio ha invocato la sentenza di questa Corte del 4 ottobre 1979 nelle cause riunite 241, 242, 245 a 250/78, DGV Deutsche Getreideverwertung und Rheinische Kraftfutterwerke GmbH e altri (Raccolta 1979, p. 3017); al punto 19 della motivazione, essa prende in considerazione il caso di un'impresa la quale è stata costituita ed ha iniziato la produzione di gritz nel febbraio 1976, vale a dire dopo alcuni mesi dall'adozione del provvedimento soppressivo delle restituzioni per il gritz. La Corte ritenne allora che il danno subito dall'impresa non fosse risarcibile, e sembra che il Consiglio suggerisca la stessa soluzione nel caso di specie. Ma nella sentenza ora menzionata la Corte non si occupò del problema della decorrenza del termine per esperire l'azione di danni — che è il solo tema da affrontare in questa fase — bensì di quello ben diverso, di diritto sostanziale, dell'esistenza di una responsabilità comunitaria. Mi sembra quindi non appropriato il richiamo a tale precedente.

9. Passiamo ora ad esaminare la situazione di fatto delle singole cause di cui ci stiamo occupando per controllare se, ed eventualmente in che limiti, i singoli ricorsi siano stati tempestivi e siano quindi ricevibili. Osservo che, a tal fine, bisogna

tener conto delle date di presentazione alla Commissione delle richieste di risarcimento dei danni; in effetti, il citato articolo 43 dello Statuto (CEE) della Corte, dopo aver fissato il termine di prescrizione quinquennale di cui si è discusso, dispone che «la prescrizione è interrotta sia dall'istanza presentata alla Corte, sia dalla preventiva richiesta che il danneggiato può rivolgere all'istituzione competente della Comunità. In quest'ultimo caso l'istanza deve essere proposta nel termine di due mesi previsto dall'articolo 173 . . .». D'altra parte, in applicazione letterale di tale norma, possono avere effetto interruttivo soltanto le richieste di risarcimento ex articolo 215 Trattato CEE correttamente indirizzate alle autorità comunitarie. Non credo infatti che sia fondata la tesi, sostenuta dalla difesa dei ricorrenti, secondo cui le richieste rivolte alle autorità nazionali avrebbero anch'esse effetto interruttivo, perchè queste autorità erano obbligate a trasmetterle (ovvero provvidero effettivamente a trasmetterle) alle istanze comunitarie. A mio avviso, la trasmissione, da parte delle autorità nazionali a quelle comunitarie, di richieste di danni rivolte erroneamente alle prime adempie solo, verosimilmente, a una funzione di informazione (non obbligatoria) nell'ambito della collaborazione che, sul piano amministrativo, si è instaurata fra autorità nazionali e comunitarie. Siamo dunque su di un piano assolutamente diverso da quello del regime della prescrizione.

Ciò chiarito, ricordo che le richieste di danni sono state presentate, per le produzioni di semole di granturco il 18 agosto 1980 da parte della ditta Wührer (ricorrente nella causa 256/80), il 15 marzo 1980 da parte della ditta Mangimi Niccolai (ricorrente nella causa 257/80), il 27 marzo 1980 da parte della società De Franceschi di Pordenone (ricorrente nella causa 265/80), il 15 aprile 1980 da parte della ditta De Franceschi di Monfalcone (ricorrente nella causa 51/81) e, per le produzioni di rotture di riso, l'8 agosto 1980 da parte della società Riseria Modenese (che ha promosso la causa 267/80) e il 2 settembre 1980 da parte della ditta Riserie Angelo e Giacomo Roncaia (attrice nella causa 5/81). Pertanto, tenuto conto della circostanza che la situazione discriminatoria (fatto generatore della responsabilità) ha avuto inizio il 1° agosto 1975 nel caso di produttori di semole di granturco e il 1° settembre 1975 rispetto ai produttori di rotture di riso, risulta che hanno introdotto le loro richieste — e i loro conseguenti ricorsi giudiziari — prima dello scadere del periodo quinquennale di prescrizione le società Mangimi Niccolai, De Franceschi di Pordenone, Riseria Modenese e De Franceschi di Monfalcone. Ciò rende superfluo considerare distintamente la posizione della società Mangimi Niccolai che, come abbiamo visto, cominciò a produrre semole di granturco per l'industria della birra solo il 16 marzo 1976. Per le altre due imprese (Birra Wührer e Riserie Roncaia) dovrà applicarsi il criterio valido per i fatti illeciti di natura permanente, secondo cui la richiesta di risarcimento, e le conseguenti azioni, sono prescritte limitatamente ai danni subiti più di cinque anni prima dell'introduzione delle singole domande.

10. In conclusione, propongo alla Corte:

a) di dichiarare ricevibili i ricorsi presentati contro la Commissione e il Consiglio dei ministri delle Comunità europee dalla Spa Mangimi Niccolai, dalla Spa De Franceschi Marino & Figli, con sede in Pordenone, dalla Srl Riseria Modenese e dalla Spa De Franceschi, con sede in Monfalcone;

b) di dichiarare ricevibile, limitatamente ai danni verificatisi dopo il 18 agosto 1975, il ricorso presentato contro la Commissione e il Consiglio dei ministri dalla SpA Birra Wührer;

c) di dichiarare ricevibile, limitatamente ai danni verificatisi dopo il 2 settembre 1975, il ricorso presentato contro la Commissione e il Consiglio dei ministri dalla ditta Riserie Angelo e Giacomo Roncaia.