

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
FRANCESCO CAPOTORTI
DEL 15 GIUGNO 1982

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

1. Nella sentenza pronunciata il 19 ottobre 1977, relativa alle cause pregiudiziali riunite 117/76 e 16/77, Ruckdeschel e Hansa-Lagerhaus Ströh c/ Hauptzollamt Hamburg e Diamalt AG c/ Hauptzollamt Itzehoe (Raccolta 1977, p. 1753), la Corte dichiarò incompatibile con il principio di uguaglianza l'articolo 5 del regolamento del Consiglio 29 aprile 1974, n. 1125, in quanto, non prevedendo più una restituzione alla produzione per il granturco destinato alla fabbricazione di quellmehl, esso comportava una disparità di trattamento tra questo prodotto e l'amido rigonfiato, che invece continuava a beneficiare delle restituzioni per il granturco impiegato nella sua fabbricazione.

Con sentenza interlocutoria del 4 ottobre 1979 nelle due presenti cause, promosse dalle società Interquell Stärke-Chemie GmbH e Diamalt AG il 15 dicembre 1978 a norma degli articoli 178 e 215 del Trattato CEE (Raccolta 1979, p. 3045), la Corte ha condannato la Comunità economica europea a pagare alle due ricorrenti «le somme equivalenti alle restituzioni alla produzione di quellmehl destinato alla panificazione che dette imprese, ciascuna per quanto la riguarda, avrebbero avuto il diritto di riscuotere se, nel periodo dal 1° agosto 1974 al 19 ottobre 1977, l'impiego di granturco per la produzione di quellmehl avesse dato di-

ritto alle stesse restituzioni dell'impiego di granturco per la produzione di amido» (punto 1 del dispositivo). La medesima sentenza disponeva inoltre che le parti avrebbero dovuto presentare alla Corte, entro 12 mesi dal giorno della pronuncia, «i dati relativi all'entità del risarcimento, stabiliti di comune accordo». In mancanza di accordo, le parti dovevano far pervenire alla Corte, entro lo stesso termine, «le loro conclusioni suffragate da dati numerici» (punti 3 e 4 del dispositivo).

2. L'area delle divergenze ancora esistenti fra le posizioni delle parti, dopo i negoziati svoltisi fra di loro, è oggi strettamente limitata per quanto riguarda la causa 262/78, Diamalt. In effetti, un accordo è stato raggiunto circa l'importo corrispondente alle restituzioni, a cui la ricorrente avrebbe avuto diritto per i quantitativi di quellmehl destinato alla produzione di pane prodotti nel periodo innanzi menzionato. Tale importo è stato definito in DM 248 621,99. La convenuta ha invece ritenuto infondata l'ulteriore richiesta di DM 85 054,43 avanzata dalla ricorrente a titolo di indennizzo per le restituzioni non percepite, in relazione alla sua produzione di quellmehl destinato all'alimentazione umana ma non alla panificazione.

Nel corso della precedente fase del procedimento, chiusasi con la sentenza interlocutoria del 4 ottobre 1979, era stato già dibattuto il problema consistente nello stabilire quale portata avesse la

constatazione dell'illegittimità della misura soppressiva delle restituzioni per il quellmehl, risultante dalla sentenza del 19 ottobre 1977. Il Consiglio e la Commissione sostenevano che detta misura era stata dichiarata illegittima soltanto con riguardo alla fabbricazione di quellmehl destinato alla panificazione, mentre le ricorrenti affermavano che la parità di trattamento con l'amido rigonfiato doveva essere garantita indipendentemente dalla destinazione del quellmehl (vale a dire, sia per il quellmehl destinato all'alimentazione umana in generale, sia per quello impiegato nella fabbricazione di mangimi per animali).

zione tradizionale del quellmehl, come era stato illustrato nel corso dei procedimenti summenzionati, era circoscritta all'impiego in panetteria come ausiliario dei prodotti a base di farina di segala. In relazione a questa destinazione tradizionale, ... il quellmehl aveva fruito di restituzioni alla produzione in Germania dal 1930 e nella Comunità dall'istituzione della prima organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali». Fatta questa premessa, la Corte ne trasse la conseguenza che «l'abolizione delle restituzioni alla produzione di quellmehl era incompatibile con il principio di uguaglianza, per i motivi indicati dalla Corte nella sentenza 19 ottobre 1977, *solo per quanto riguarda il quellmehl destinato alla panificazione*» (punto 10 della motivazione).

Nelle mie conclusioni del 12 settembre 1979 (Raccolta 1979, p. 2976), pur escludendo che il problema della parità di trattamento con l'amido si ponesse per il quellmehl destinato all'alimentazione animale, suggerivo tuttavia che il risarcimento fosse commisurato a tutti i quantitativi di quellmehl impiegati per l'alimentazione umana, e non limitato a quelli destinati alla panificazione (v. Raccolta citata, p. 3013). La sentenza del 4 ottobre 1979, ai punti 8-10 della motivazione, prese posizione sul tema, e dopo aver ricordato quanto la Corte aveva già detto nella sentenza 28 marzo 1979 relativa alla causa 90/78, Granaria BV c/ Consiglio e Commissione (cioè che nel constatare, con la sentenza del 19 ottobre 1977, l'illegittimità dell'abolizione delle restituzioni, la Corte stessa aveva ritenuto «che il principio di uguaglianza fosse stato violato a danno dei produttori di quellmehl solo qualora il quellmehl fosse stato usato per gli scopi che gli sono tradizionalmente propri nell'alimentazione umana»), aggiunse: «La destina-

In armonia con tale parte della motivazione, il dispositivo della medesima sentenza del 4 ottobre 1979 ha limitato la condanna della Comunità economica europea al pagamento, a titolo di risarcimento dei danni subiti dalle ditte Interquell e Diamalt, delle «somme equivalenti alle restituzioni alla produzione di quellmehl *destinato alla panificazione* ...». È stata dunque esclusa, in forza di una sentenza che ha effetto direttamente nei confronti della ditta Diamalt, l'esistenza di un danno risarcibile in relazione alla produzione di quellmehl avente destinazioni diverse dalla panificazione. Ciò basta, mi sembra, per ritenere che la domanda di tale ditta, volta ad ottenere il risarcimento dei danni derivati dalla soppressione delle restituzioni, con riguardo alla produzione di quellmehl avente impieghi diversi dalla panificazione, sia già stata respinta dalla Corte.

3. Passo ora ai problemi concernenti la causa 261/78. Qui la ricorrente ha abbandonato in corso di procedimento la sua domanda di ottenere degli importi equivalenti alle restituzioni non percepite per il quellmehl prodotto con farina di granturco, avendo essa riconosciuto che detta farina costituiva nel suo caso un prodotto residuo della fabbricazione del grizt destinato all'industria della birra, e pertanto aveva già beneficiato delle restituzioni. La società Interquell si limita quindi attualmente a chiedere le somme corrispondenti alle restituzioni non percepite nel periodo di cui trattasi per il quellmehl da essa prodotto con farina di grano tenero e destinato alla panificazione. Benché la Corte non si sia pronunciata sulla responsabilità della Comunità in relazione alla soppressione delle restituzioni per il quellmehl prodotto a partire dal grano tenero, la Commissione non contesta, in linea di principio, la risarcibilità del danno a tal riguardo; e in effetti essa ha tenuto conto di tale produzione nel calcolo del risarcimento concesso ad altre imprese. La convenuta esprime tuttavia dei dubbi circa la riceviibilità della menzionata domanda della società Interquell, in considerazione del fatto che la Corte, nella citata sentenza del 4 ottobre 1979, omise di statuire su questo aspetto del ricorso (v. parte in fatto della citata sentenza, Raccolta 1979, p. 3051), e che la ricorrente non provvide a dolersene con istanza rivolta alla Corte entro un mese dalla notifica della sentenza, conformemente all'articolo 67 del regolamento di procedura. Tuttavia, la convenuta non solleva un'eccezione formale di irricevibilità.

Dalla motivazione della sentenza interlocutoria non emerge alcun elemento atto

a far ritenere che la Corte intese escludere la risarcibilità del danno risultante dalla soppressione delle restituzioni per il quellmehl prodotto con grano tenero. D'altra parte, non mi sembra che vi siano ragioni obbiettive in base alle quali la suddetta omissione, nella precedente decisione della Corte, debba essere interpretata come un rigetto della domanda. Ritengo perciò che questa sia ricevibile, e che la Corte sia tuttora in grado di giudicare circa la sua fondatezza.

4. Nel merito, conviene osservare anzitutto che la Commissione, avendo abbandonato in corso di causa le sue iniziali riserve, non contesta più che la società Interquell, nel periodo di cui ci stiamo occupando, abbia prodotto del quellmehl destinato alla panificazione. Questa attività produttiva avrebbe dato certamente titolo a percepire delle restituzioni, se esse non fossero state abolite dal regolamento 1125/74: in effetti, l'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, modificato nel 1974, prevedeva la concessione di restituzioni alla produzione per il granturco e per il *grano tenero* utilizzati per la fabbricazione di amido e di quellmehl. L'esistenza di un danno subito dalla società Interquell è dunque fuori discussione e il suo diritto di ottenere un risarcimento non può a mio avviso essere disconosciuto poiché i motivi in base ai quali la Corte ha riconosciuto, nella sentenza interlocutoria del 4 ottobre 1979, il diritto della medesima società ad essere indennizzata per la mancata percezione delle restituzioni alla produzione di quellmehl destinato alla panificazione valgono alla stessa maniera sia per il quellmehl prodotto con granturco, sia per quello prodotto a partire dal grano tenero.

Resta da risolvere il problema della prova del danno. Secondo la Commissione, la società Interquell, per ottenere il risarcimento richiesto, dovrebbe rispettare, in tema di prova, le stesse condizioni da cui dipende il pagamento delle restituzioni. La normativa d'applicazione dei regolamenti del Consiglio in questa materia (v., in particolare, l'articolo 3 del regolamento della Commissione 24 luglio 1968, n. 1060) si limita a prevedere che la restituzione alla produzione sia corrisposta al fabbricante il quale abbia «fornito la prova dell'avvenuta trasformazione del cereale». In Germania, ai sensi della Comunicazione del Ministero federale dell'alimentazione, agricoltura e foreste del 22 dicembre 1967, la concessione della restituzione di cui trattasi è subordinata fra l'altro alla tenuta, da parte delle imprese produttrici di quellmehl, di una contabilità che specifichi le entrate, le uscite, gli altri movimenti e gli stocks dei prodotti di base e della farina di grano utilizzati; nonché le quantità di quellmehl e di prodotti derivati che siano stati fabbricati e gli utili realizzati a seguito della fabbricazione. Ciascuna impresa deve conservare per sette anni questa contabilità e i documenti che vi si riferiscono (articolo XI della citata Comunicazione).

La ricorrente ammette di non essere in grado di fornire tutti questi elementi di prova per il periodo rilevante ai fini del risarcimento del danno, e fa notare che, in seguito alla soppressione delle restituzioni per la produzione di quellmehl, essa non aveva più continuato a tenere la contabilità interna, prescritta nel regime delle restituzioni. Essa afferma tuttavia che, trattandosi di provare il danno su-

bito a causa di un illecito del Consiglio, la Commissione non possa esigere il rispetto delle condizioni poste dalle autorità nazionali per la concessione dell'aiuto successivamente abolito.

Questa tesi mi sembra corretta. Malgrado l'identità fra l'importo del danno risarcibile e l'entità delle mancate restituzioni, non c'è dubbio che la prestazione ora richiesta alla Comunità, a titolo di risarcimento, abbia natura tutt'affatto diversa da quella che, senza l'illecito del Consiglio, avrebbe dovuto essere effettuata dalle autorità nazionali a titolo di versamento delle restituzioni. Ora, è comprensibile che, per agevolare i controlli amministrativi ed assicurare il corretto funzionamento del regime delle restituzioni alla produzione, siano state stabilite regole rigorose, e che la loro inosservanza si sia sanzionata mediante il diniego dell'aiuto comunitario. Il normale funzionamento di un siffatto meccanismo d'intervento comporta infatti l'erogazione per un lungo periodo di somme importanti, in relazione a produzioni diverse e, quindi, l'espletamento di un numero rilevante di pratiche amministrative; per cui l'imposizione di particolari oneri in tema di contabilità interna delle imprese beneficiarie corrisponde ad evidenti esigenze pratiche strettamente connesse con l'applicazione del regime delle restituzioni. Sarebbe invece ingiustificato trasporre sul piano della responsabilità extracontrattuale della Comunità (cioè estendere a casi che si devono supporre eccezionali) delle regole concepite in tutt'altra prospettiva. Inoltre, va tenuto presente che l'applicazione di regole restrittive in materia di prova contrasterebbe con il principio della libertà

della prova del danno che è generalmente applicato in tema di responsabilità extracontrattuale.

5. Veniamo ora al problema della determinazione dell'entità del danno risarcibile.

La società Interquell ha chiesto un risarcimento di 641 234,27 DM; nell'ambito di questa cifra, 95 175,97 DM sono relativi alla trasformazione di 922 235 chilogrammi di farina di grano tenero in quellmehl destinato a fabbricanti di pane, e 546 058,30 DM riguardano la trasformazione di 5 423 138 chilogrammi di detta farina in quellmehl destinato a fabbricanti di prodotti utilizzati per la produzione del pane. L'elemento di prova principale è rappresentato da un rapporto redatto da esperti germanici (dipendenti dall'Oberfinanzdirektion di Monaco) in data 16 maggio 1980 dopo un controllo effettuato, presso la società, sulla fabbricazione di quellmehl. A ciò si aggiungono le risposte date dalle parti a un certo numero di quesiti posti dalla Corte il 19 maggio 1981 e il 3 febbraio 1982, nonché alcune dichiarazioni giurate di clienti della società Interquell (esibite da quest'ultima per provare la destinazione del quellmehl venduto), ed infine i chiarimenti forniti dagli esperti germanici autori del suddetto rapporto all'udienza del 18 maggio 1982.

Due elementi di fatto risultano dal rapporto, e sono stati verificati dagli esperti in base alle fatture e alla contabilità della società ricorrente: le quantità di farina di grano tenero acquistate dal 1° gennaio

1975 al 18 ottobre 1977 e le quantità di quellmehl smerciate nello stesso periodo. Tali quantità (sensibilmente superiori a quelle su cui si fonda la richiesta di risarcimento) non sono contestate. Inoltre, il rapporto specifica (a p. 7) le quantità di quellmehl vendute a fabbricanti di pane e a fabbricanti di «amériorants de boulangerie», e calcola i rispettivi tassi di restituzione alla produzione. Queste cifre coincidono con quelle della domanda di risarcimento. Anche sui quantitativi di quellmehl venduti dalla società Interquell per essere usati nella panificazione non vi sono contestazioni da parte della convenuta; questa ha abbandonato (dopo l'esibizione delle dichiarazioni giurate dei clienti della società) le iniziali riserve circa la destinazione degli anzidetti quantitativi. Infine, va segnalato che gli esperti, d'accordo con la società, hanno determinato nella misura del 100 % il coefficiente di resa per la trasformazione in quellmehl della farina di grano tenero di tipo 550 acquistata dalla ricorrente: ai quantitativi di quellmehl venduti e destinati alla panificazione si suppone dunque che corrispondessero eguali quantitativi di farina di grano tenero.

Qual è dunque il punto controverso? Ciò che la ricorrente non sarebbe riuscita a dimostrare, secondo la Commissione, è *di aver prodotto essa stessa* tutto il quellmehl venduto per impiego nella panificazione. La contabilità della ditta Interquell, pur essendo riconosciuta esatta, non registra specificamente il processo di trasformazione della farina in quellmehl; mentre il regime delle restituzioni comportava una prova contabile precisa di tale processo. E la Commissione, essendo rimasta convinta che sia necessario disporre anche in questa sede degli stessi elementi probatori che venivano richiesti nel quadro del regime delle restituzioni, non trova sufficiente l'affermazione del rapporto secondo cui «la farina di grano tenero consegnata su ordinazione è stata

subito trasformata, in particolare durante la fine settimana, e al massimo in tre giorni» (p. 5). Precisamente, la Commissione obietta che la ricorrente ha impiegato la farina di grano tenero anche per la produzione di «fiocchi» (Quellflocken), in relazione ai quali non vi era diritto a restituzioni; che essa ha talvolta mescolato farina al quellmehl, con modalità e in misura non chiare, e ha qualificato delle partite di quellmehl come prodotte con farina di granturco, mentre si trattava di quellmehl prodotto con farina di grano tenero; infine, che gli stocks preesistenti di farina e di quellmehl non erano contabilizzati.

Senza voler attribuire portata decisiva a nessuno di questi singoli elementi, la Commissione ritiene, che, nel loro insieme, essi giustificerebbero il suo rifiuto di accedere alla domanda di risarcimento della società Interquell.

6. A me sembra che i chiarimenti forniti dagli esperti germanici all'udienza del 18 maggio scorso, completando ciò che risultava dal rapporto, consentono di ritenere superate le obiezioni della convenuta.

In primo luogo gli esperti hanno ribadito la loro opinione che la ricorrente, tenuto conto dell'organizzazione tecnica che possiede e delle ordinazioni di quellmehl che aveva ricevuto, abbia impiegato per la fabbricazione di quellmehl la quasi totalità della farina di grano tenero di tipo 550 acquistata. Tale opinione coincide

con un dato di fatto incontestabile, e cioè che la produzione di quellmehl costituisce l'attività propria e permanente della società Interquell. Non è credibile l'ipotesi, prospettata in via puramente teorica dalla Commissione, che la società Interquell abbia rivenduto senza profitto una parte della farina di grano tenero da essa acquistata, e abbia al tempo stesso venduto del quellmehl prodotto da terzi (cioè del quellmehl che avrebbe già usufruito della restituzione). Una operazione del genere avrebbe forse potuto avere interesse se effettuata in un'epoca in cui il quellmehl avesse potuto beneficiare delle restituzioni; ma ciò non avveniva nel periodo considerato.

Essendosi dunque accertato che la ricorrente, nel periodo che interessa, aveva proseguito la sua normale attività di fabbricazione del quellmehl — avendo a disposizione quantitativi di farina 550 molto superiori a quelli occorrenti per produrre le partite di quellmehl vendute a panificatori — ed essendo incontestata la vendita di queste partite, nella misura indicata nel rapporto, si può molto ragionevolmente ritenere che la trasformazione della farina in quellmehl sia stata effettuata dalla ricorrente. Quanto al pericolo, a cui ha fatto cenno la Commissione in udienza, che la società Interquell possa aver presentato *a posteriori* una situazione dei suoi acquisti e delle sue vendite diversa da quella reale, si tratta di un'ipotesi che contrasta con gli accertamenti degli esperti, basati sulle fatture, e che non è suffragata da nessun elemento obbiettivo.

In merito ai fattori specifici d'incertezza, dalle dichiarazioni degli esperti emerge quanto segue:

a) La fabbricazione di fiocchi rappresentava solo una percentuale minima della produzione della ditta Interquell e, d'altronde, anche una parte di essi veniva trasformata in quellmehl; mentre la parte restante, impiegata per la produzione di mangimi per il bestiame, risulta dalle scritture contabili dell'impresa.

b) Le aggiunte di farina al quellmehl da parte della ditta Interquell furono effettuate con il tipo 1600, diverso da quello in relazione a cui va calcolata l'indennità. Tali aggiunte sono state generalmente defalcate dal computo del quellmehl prodotto; inoltre, i casi non accertati in cui potrebbero esservi state aggiunte di farina sono da ritenere poco importanti e possono comunque considerarsi compensati dal tasso di resa, stabilito ad un livello particolarmente basso, e quindi sfavorevole all'impresa.

c) I casi rilevati di denominazione inesatta del quellmehl ebbero per effetto di far passare come prodotto a base di farina di granturco del quellmehl prodotto in realtà con farina di grano tenero. Ma ciò ha comportato uno svantaggio per la ricorrente, ai fini della presente causa, dato che essa ha rinunciato a chiedere indennizzi per il

quellmehl prodotto con farina di granturco.

d) Gli stocks di farina detenuti dalla ditta Interquell erano soltanto quelli necessari per la sua produzione di pochi giorni, mentre il quellmehl prodotto veniva correntemente smerciato nei due giorni successivi alla fabbricazione.

Conviene infine ricordare che la Commissione ha anche dato rilievo al fatto che i fabbricanti di pane e di «améliorants de boulangerie», richiesti di collaborare ai controlli disposti dalle autorità germaniche, posero come condizione di ottenere una parte delle restituzioni in questione. La Commissione ne ha dedotto che, nel corso del periodo considerato, la ricorrente aveva probabilmente aumentato i suoi prezzi in modo da compensare la mancata restituzione; e tale circostanza, se esatta, basterebbe a giustificare il rifiuto del risarcimento del danno. Ma la ricorrente ha fornito in udienza una diversa spiegazione, affermando che i suoi clienti non erano disposti ad assumersi senza contropartita gli oneri inerenti ai controlli, da essa richiesti nel proprio interesse. Tale spiegazione mi pare perfettamente plausibile. D'altra parte, la Commissione non ha fornito nessun elemento di prova atto a suffragare la fondatezza della sua ipotesi.

7. In conclusione, propongo che sia respinta, per i motivi precedentemente chiariti, la domanda della società Diamalt di essere indennizzata per le restituzioni non percepite in relazione al quellmehl da essa prodotto e destinato ad usi nell'alimentazione umana diversi dalla panificazione, e che la domanda della società Interquell Stärke-Chemie sia invece accolta.

Nel caso Diamalt, tenuto conto del fatto che un accordo è stato raggiunto con la Commissione per il risarcimento dei danni causati dalle mancate restituzioni in relazione al quellmehl destinato alla panificazione e che l'importo riconosciuto a favore della ricorrente è tre volte superiore a quello dell'indennizzo che invece non le compete, propongo che la Commissione sia condannata a pagare alla ricorrente i tre quarti delle spese di causa. Nel caso Interquell, propongo che l'intero ammontare della spese di causa sostenute dalla ricorrente sia posto a carico della Commissione.